

Közjavak

A kormányzat kihívásai a mai piacgazdaságban

X. évf.

3. szám

2024. július-szeptember

Az MTA-DE Közzolgálatási Kutatócsoport tudományos folyóirata

A SZÁM TARTALMA

Állam és szabályozás

Boda-Balogh Éva: Az önkormányzat tevékenységének nyilvános bírálhatósága a közösségi médiában. Egy magyar ügy Strasbourgban

Kovácsné Becánics Adrienn: A fogvatartottak számára biztosított konzuli kapcsolattartáshoz való jog érvényesülése a Nemzetközi Bíróság, az EJAB és EJEB döntéseinek komparatív kontextusában

Pál Norbert Lajos: Illúzió vagy valóság? A jogi képviselőt aktuális gyakorlati kihívásai

Kékesi Klaudia - Kondor Mariann: Az állam, mint piaci szereplő a magyar telekommunikáció piacán

Fórum

Győri Blanka - Kékesi Klaudia: Az online platformok szabályozása, a felhasználók védelmének egyes kérdései

Mészáros Tamás: Az Európai Unió Bíróságának a hivatásos labdarúgók nemzetközi átigazolásával kapcsolatos gyakorlata

IMPRESSZUM

FELELŐS SZERKESZTŐ:

Bartha Ildikó

SZERKESZTI A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG:

Bartha Ildikó (szerkesztő)

Bordás Péter (szerkesztő)

Lovas Dóra (szerkesztő)

Horváth M. Tamás (a Szerkesztőbizottság elnöke)

KIADJA:

DE Közzolgálatási Kutatócsoport

Kiadásért felelős: Horváth M. Tamás, kutatócsoport-vezető

4028 Debrecen, Kassai út 26.

Levelezési cím: 4002 Debrecen, Pf. 400.

Tel/FAX: (52) 512-701/77119

E-mail: kozzszolg.kut@law.unideb.hu

A folyóirat elektronikus oldala: kozzjavakfolyoirat.hu

Blog oldal: kozzjavak.hu

Megjelenik negyedévente

ISSN 2598-7190

© 2024 DE Közzolgálatási Kutatócsoport.

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a szerzők írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható. Idézni, szöveges tartalmat átvenni csak a forrásra való hivatkozással szabad.

TARTALOMJEGYZÉK

ÁLLAM ÉS SZABÁLYOZÁS

<i>Az önkormányzat tevékenységének nyilvános bírálhatósága a közösségi médiában. Egy magyar ügy Strasbourgban</i>	3
<i>Az uniós ideiglenes útiokmány (emergency travel document) aktuális szabályozása - a 2019/997 tanácsi irányelv elemzése elméleti és gyakorlati szemszögből</i>	12
<i>Illúzió vagy valóság? A jogi képviselő aktuális gyakorlati kihívásai</i>	28
<i>Az állam, mint piaci szereplő a magyar telekommunikáció piacán</i>	37

FÓRUM

<i>Az online platformok szabályozása és a felhasználó védelem kérdései</i>	43
<i>A „Diarra-szabály”, avagy a hivatásos labdarúgók nemzetközi átigazolására vonatkozó ítéletet hozott az Európai Unió Bírósága</i>	50
<i>Szerzőink figyelmébe</i>	58

AZ ÖNKORMÁNYZAT TEVÉKENYSÉGÉNEK NYILVÁNOS BÍRÁLHATÓSÁGA A KÖZÖSSÉGI MÉDIÁBAN. EGY MAGYAR ÜGY STRASBOURGBAN*

Boda-Balogh Éva¹

2024 májusában hozott döntést az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: a Bíróság, EJEB) Somogyi Mária Magyarország elleni ügyében, amely a helyi önkormányzatok tevékenységének nyilvános bírálatával kapcsolatos alapjogi kérdéssel foglalkozott.² Jelen munka arra vállalkozik, hogy az önkormányzat tevékenységének nyilvános bírálatóságára vonatkozó alapvető jogi aspektusok bemutatását követően a Somogyi Mária ügyében hozott EJEB döntést és annak érvelését elemezze.

1. Az önkormányzati tevékenység nyilvános bírálatóságának alkotmányos jelentősége

Alkotmányjogi alapelv, hogy a közügyek nyilvános megvitatásának szabadsága a demokrácia alapja. A közhatalomgyakorlás vitathatatlanul közügy, melyre vonatkozó nyilvános vitának a legszélesebb körűnek kell lennie. Ebből következik a bírói gyakorlat³ által évtizedekkel ezelőtt kialakított alapjogi mérce, hogy a közhatalmat gyakorlónak e tevékenységükkel összefüggésben többet kell túrniuk az őket ért bírálatokkal szemben, mint a magánszemélyeknek. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy ilyen esetekben a véleménynyilvánítás szabadsága vagy a sajtószabadság korlátlanul érvényesülhet, a közhatalmat gyakorlók emberi méltóságából származó jogok – így a jóhírnév, a becsület, más személyiségi jogok – védelme nem szűnik meg teljes egészében. A bíróságok által erre vonatkozóan kialakított alapjogi teszt a közlés természetére, illetve a közlő fél szándékára vonatkozó elemeket tartalmaz. Az európai joggyakorlatban a közlés természetének kiemelt jelentősége van, így azok a közlések, amelyek a közügyek megvitatásához kapcsolódnak, a lehető legszélesebb körű védelemben részesülnek.⁴ Emellett

* DOI 10.21867/KjK/2024.3.1.

¹ Dr. Boda-Balogh Éva, egyetemi adjunktus, DE ÁJK

² Mária Somogyi v. Hungary, App. no. 15076/17. ECtHR, 16 May 2024.

³ Csak a meghatározó alapdöntésekre utalva: *New York Times v. Sullivan*, 376 U.S. 254 (1964), *Lingens v. Austria*, App. no. 9815/82. 8. ECtHR, July 1986, 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, 7/2014. (III. 7.) AB határozat, 13/2014. (IV. 18.) AB határozat

⁴ Lásd például *Sürek v. Turkey* (No. 1), App. no. 26682/95. ECtHR, 8 July 1999. [61]; *Feldek v. Slovakia*, App. no. 29032/95. ECtHR, 12 July 2001. [74]; *Pedersen and Baadsgaard v. Denmark*, App. no. 49017/99. ECtHR, 17 December 2004. [71]-[72]; *Uj v. Hungary*, App. no. 23954/10. ECtHR, 19 July 2011. [17]; 7/2014. (III. 7.) AB határozat [47]-[48], [57].

vizsgálati szempont, hogy tényállításról vagy értékítéletről van szó, mivel a tényállítások igazsága bizonyítható, az értékítéletek esetén pedig ez nem értelmezhető. Ebből következően az értékítéletek a legszélesebb körű védelemben részesülnek, korlátozásukra csak szűk körben van lehetőség. A tényállítások esetében azokban az esetekben, amikor hamis tényállítás közzétételére kerül sor, azt kell vizsgálni, hogy a közlő fél tudta-e, hogy valótlan állít, vagy a vonatkozó gondossági mércének megfelelően eljárva megbizonyosodhatott volna-e állítása hamis voltáról.⁵

Mindezek a kérdések a jogi személyekkel kapcsolatban is felmerülhetnek, ugyanakkor a jog által konstruált jellegük miatt a személyiségi jogok ezeket az entitásokat nem ugyanúgy illetik meg, mint a veleszületett emberi méltósággal rendelkező természetes személyeket. A jogi személyek jóhírnevének védelme tehát elsősorban gazdasági tevékenységükkel kapcsolatban érvényesül.⁶ A helyi önkormányzatok pedig ezekhez képest is speciális helyzetben vannak, mivel jogállásukat tekintve jogi személyek, ugyanakkor rendeltetésük a köz szolgálata, közhatalmat gyakorolnak és közpénzekkel gazdálkodnak. Ebből következően rájuk a fent ismertetett, közhatalomgyakorlással összefüggő alkotmányos mércék vonatkoznak, emberi méltósággal nem rendelkezvén pedig a jóhírnév védelme rájuk ezzel összefüggésben rendkívül korlátozott mértékben vonatkozik.

Somogyi Mária ügye azonban arra világít rá, hogy a hazai bírói gyakorlat e tekintetben nem alkalmazza következetesen ezeket az alkotmányos mércéket.

2. Az ügy körülményei és a hazai bíróságok előtti eljárás

Az ügy alapjául egy, a kérelmező által megosztott Facebook bejegyzés szolgált. A bejegyzés szerzője Tata város lakóit nyilvános tüntetésen való részvételre hívta. A tüntetés az elleni tiltakozásként szerveződött, hogy – a bejegyzés szerzőjének állítása szerint – Tata város önkormányzata jóval a piaci ár alatt adott el egy, az önkormányzat tulajdonában lévő, műemlék épületet egy üzletembernek, akitől ezt követően az önkormányzat ezt az épületet – a poszt megfogalmazása szerint – „örült nagy összegért” bérelte vissza. A bejegyzés ezt a tevékenységet Tata város lakosságával szembeni „rablásnak” nevezte. Arra szólította fel a város lakosságát, hogy szervezzenek demonstrációt és tiltakozzanak az ellen, hogy a városi önkormányzat „teletömje a zsebét” a

⁵ Az EJEJ, illetve a magyar Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatos pontos mércéiről lásd részletesebben: Balogh Éva (2019): *Köszereplőkről csak pontosan és szépen? Elemzés az Emberi Jogok Európai Bírósága és az alkotmánybíróságok közötti kölcsönhatásról*. Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó, 99-184.

⁶ Rác Lilla (2017): A jogi személyek személyiségvédelme – képzelet vagy valóság? In: Görög Márta – Menyhárd Attila – Koltay András (szerk.): *A személyiség és védelme. Az Alaptörvény VI. cikkelyének érvényesülése a magyar jogrendszeren belül*. Budapest: ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 353-367.

bejegyzésben megnevezett üzletembernek. A bejegyzést azzal zárta, hogy meg kell vizsgálni azt, hogy az eladás jogszerűen ment-e végbe: volt-e nyilvános hirdetés, a vevő a reális árat fizette-e meg, szükséges volt-e egyáltalán az ingatlan eladása. A bejegyzés tetején és a végén is szerepelt figyelemfelhívás és arra irányuló kérés, hogy minél többen osszák meg a bejegyzést.

A kérelmező, Somogyi Mária megosztotta ezt a bejegyzést saját felhasználói profilján, illetve az eredeti bejegyzéshez hozzászólást fűzött egy másik témában, amely szintén az önkormányzat gazdálkodására vonatkozott. Nevezetesen azt az összeget kritizálta, amit az önkormányzat az okmányiroda új épületére költött. Az okmányiroda áthelyezésére a komment szerint azért volt szükség, mert a polgármestert zavarta a sok ügyintéző ember.

Ezt követően az önkormányzat és a közös önkormányzati hivatal polgári peres eljárást indított a kérelmezővel szemben, személyiségi jogainak megsértése miatt. Emellett az önkormányzat közzétett egy sajtóközleményt arról, hogy büntetőeljárást kezdeményezett az eredeti bejegyzés szerzőjével és mindazokkal szemben, akik ezt az önkormányzat által valótlannak tartott információt megosztották. A kérelmező ügyében az ügyészség nem indított eljárást.

A polgári eljárásban a hazai bíróságok mindhárom fokon megállapították, hogy Somogyi Mária megsértette az önkormányzat jóhírnevét azzal, hogy valótlán információkat terjesztett. Ennek következtében arra kötelezték, hogy kérjen bocsánatot nyilvánosan a saját Facebook profilján az önkormányzattól, tegye közzé, hogy a bejegyzésbeli állítások hamisak voltak, fizessen meg sérelemdíjat az önkormányzatnak, illetve viselje a peres eljárás költségeit. A hazai bíróságok érvelése szerint a megosztott tartalom nem az önkormányzat közhatalom gyakorlására, hanem a tulajdonjogának a gyakorlására vonatkozott, így az önkormányzat jogi személyként jogosult a jóhírnév védelmére. Állításuk szerint a kérelmező véleménynyilvánítási szabadságának korlátozása szükséges volt az állami szervek iránti közbizalom megvédése érdekében, mivel megítélésük szerint Somogyi Mária olyan hamis információt osztott meg, amely azt sugallta, hogy az önkormányzat nem a lakosság legjobb érdeke szerint cselekedett. Ez pedig alkalmas volt arra, hogy az önkormányzat jóhírnevét rontsa. Érvelésük szerint az, hogy a kérelmező nem tudott arról, hogy az általa megosztott információ nem igaz, a polgári jogi felelősség alól nem mentesíti.

Ezt követően a kérelmező Alkotmánybírósághoz fordult alkotmányjogi panasszal. A testület azonban visszautasította⁷ az indítványt azzal az indokolással, hogy nem a bírósági döntések alkotmányjogi vizsgálatát kérte, hanem a tényállás megállapítását, a bizonyítékok értékelését és az abból levont következtetéseket kifogásolta, nevezetesen azt, hogy az általa közzétett tartalmak

⁷ 3217/2017. (IX. 13.) AB végzés

nem tényállítások, hanem értékítéletek voltak. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a testület hatásköre alkotmányossági felülvizsgálat keretében terjed ki a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kiküszöbölésére, a rendesbíróóságok jogalkalmazásának felülbírálatára azonban nincs lehetősége az alkotmányjogi panasz eljárás keretében.

A hazai jogorvoslatok kimerítése után fordult Somogyi Mária az Emberi Jogok Európai Bíróságához azt állítva, hogy a magyarországi bírósági döntések megsértették az Egyezmény⁸ 10. cikkében foglalt véleménynyilvánítás szabadságához való jogát.

3. A felek érvelése

A kérelmező állítása az volt, hogy a hazai bíróságok általi beavatkozás a véleménynyilvánítási szabadságába nem szolgálta a mások jóhírnevének védelmére vonatkozó legitim alapjogkorlátozási célt. Nem vitatta, hogy olyan jogi személynek, amely közhatalmat gyakorol ne lehetne érdeke a jóhírnevének védelme, azonban ez az érdek álláspontja szerint inkább köz- és nem magánjellegű. Érvelésében kifejtette, hogy a bíróságokkal ellentétben a politikai hatalmi ághoz tartozó intézményeknek meg kell védeniük a saját jóhírnevüket a politikai tevékenységükön keresztül, és a demokratikus közvélemény iránti nyíltsággal. Ezzel összefüggésben azt is kiemelte, hogy a bíróságokkal ellentétben a közhatalmat gyakorló politikai intézményeknek lehetőségük van a nyilvánosság előtt reagálni a tevékenységükkel kapcsolatos bírálatokra. Álláspontja szerint, mivel az önkormányzatnak nincs magánélete, az Egyezmény 8. cikke által biztosított magánélethez való jogon alapuló jóhírnév védelmére nem jogosult. Emellett aziránti kétségét is kifejezte, hogy az önkormányzat jóhírneve egyáltalán tárgya-e ennek az ügynek, mivel az EJEB gyakorlata alapján a jóhírnévvel szembeni támadásnak el kell érnie egy bizonyos fokú súlyossági szintet és olyannak kell lennie, amely valamilyen sérelmet okoz.

A kérelmező arra is hivatkozott, hogy a bejegyzés megosztásával aggódó polgárként a közügyek megvitatásához kívánt hozzájárulni. Kitért arra is, hogy nem ő a bejegyzés szerzője, csupán megosztotta azt, így ésszerűtlen volna tőle ugyanazt a gondosságot elvárni a tartalom ellenőrzése kapcsán, mint egy professzionális portáltól. A bejegyzést a saját Facebook profilján osztotta meg, amely így nem különösebben nagyszámú emberhez jutott el, és semmilyen anyagi haszna nem származott a megosztásból. Fontosnak tartotta kiemelni, hogy még ha a megosztott bejegyzés tartalmazott is tévedéseket – amelyek nyilvános cáfolatára az önkormányzatnak volt lehetősége, és ezt meg is tette –,

⁸ Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről, Róma, 1950. november 4. (A továbbiakban: Emberi Jogok Európai Egyezménye, EJEE)

ezek nem befolyásolták a fő üzenetét, nevezetesen azt, hogy az önkormányzat helytelenül gazdálkodik a közpénzekkel.

A kérelmező arra is hivatkozott, hogy az, hogy sérelemdíjat kellett megfizetnie és a perköltséget is viselnie kellett aránytalan jogkövetkezmény a bejegyzés csekély jelentőségéhez képest.

Végül a kérelmező annak figyelembe vételére kérte a Bíróságot, hogy az ilyen jellegű polgári jogi szankciók dermesztő hatással vannak a közösségi médiában kifejezett véleménynyilvánításra, amely az egyetlen olyan fórum, amelyen keresztül az átlagos állampolgárok részt tudnak venni a közügyek megvitatásában.

A kormány kifejtette, hogy az önkormányzatot mint jogi személyt megilletnek bizonyos emberi jogok. A jóhírnév védelmét pedig az önkormányzatnak a közbizalom fenntartásához fűződő érdeke igazolja. Emellett azt is elismerte, hogy a közhatalmat gyakorlóknak szélesebb körben kell elviselniük a nyilvános kritikát, mint a magánszemélyeknek.

A kormány álláspontja szerint a kérelmező által megosztott bejegyzés állításai részben valótlanok voltak, és alkalmasak arra, hogy hatással legyenek a közvélemény alakulására az önkormányzat jóhírnevével és megítélésével összefüggésben. A hazai bíróságok tehát helyesen állapították meg, hogy a kérelmező a valótlan tények terjesztésével megsértette az önkormányzat jóhírnevét. A kormány érvelése szerint annak, hogy a megosztás és ezzel a valótlan információ terjesztése a közösségi médiában történt, és nem jutott el sokakhoz, a szankció súlyosságával összefüggésben van jelentősége, de annak a kérdésnek a megítélésében nincs, hogy a jóhírnévhez való jog megsértése bekövetkezett-e. Ezeket a körülményeket is helyesen mérlegelték a hazai bíróságok a polgári jogi szankció kiszabásakor. Mindezekre tekintettel a kormány álláspontja az volt, hogy a kiszabott szankció arányos és megfelelt a jogsértés súlyának.

4. Az EJEB döntése és érvelése

Az EJEB az Egyezményben biztosított jogok megsértéséről való döntéshozatal során a következő formai és tartalmi szempontokat vizsgálja meg: történt-e beavatkozás az Egyezményben biztosított valamely jog gyakorlásába; ez a beavatkozás törvényben meghatározott volt-e, azaz volt-e jogalapja; volt-e legitim célja és a beavatkozás egy demokratikus államban szükséges volt-e.

Jelen esetben a Bíróság elsőként azt állapította meg, hogy a felek között az nem volt vita tárgya, hogy a hazai bíróságok ítéletei beavatkozást jelentettek a kérelmező véleménynyilvánítási szabadságába, mint ahogy az sem, hogy ennek a beavatkozásnak volt-e jogi alapja. A felek abban képviseltek eltérő

álláspontot, hogy ennek a beavatkozásnak volt-e legitim célja, illetve, hogy a beavatkozás szükséges volt-e egy demokratikus társadalomban.

Az Egyezmény véleménynyilvánítás szabadságát biztosító 10. cikkének 2. bekezdése rendelkezik azokról a legitim célokról, amelyek egyéb formai és tartalmi feltételek fennállása esetén igazolhatják a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását. E legitim célok egyike mások jóhírnevének védelme. Az ügy központi kérdése tehát az volt, hogy egy közhatalommal rendelkező helyi önkormányzat hivatkozhat-e ebben az értelemben a jóhírnevének védelmére akkor, amikor a közügyek megvitatása során bírálják a közügyekkel kapcsolatos tevékenységét.

Az EJEB elsőként áttekintette az esetjogában a vonatkozó döntésekben megfogalmazott általános elveket, alapjogi mércéket. Ez alapján megállapította, hogy az Egyezmény 8. cikkének védelmi körébe tartozik a jóhírnév védelme, amely magában foglalja az egyén fizikai és pszichikai integritását. Ahhoz, hogy a 8. cikk megsértését megállapítsa a Bíróság, a jóhírnévvel szembeni támadásnak el kell érnie egy bizonyos fokú súlyosságot, és olyan módon kell történnie, amely hátrányos a magánélethez való jog gyakorlása során. Az Egyezmény 8. cikke e tekintetben nem korlátozódik a természetes személyekre, azonban különbség van a természetes személyek és a jogi személyek jóhírnév védelmének érdeke között. A természetes személyek esetében hatása lehet az emberi méltóságra, míg a jogi személyek esetében ez a morális dimenzió nem létezik, a jóhírnév védelmének alapja a jogi személy gazdasági sikerességének az érdeke. Az önkormányzat azonban nem esik azonos megítélés alá ezekkel a jogi személyekkel, mivel a köz szolgálatában álló, közhatalmat gyakorló, közpénzekkel gazdálkodó intézményről van szó, amelyet az adófizetők tartanak fenn. Az EJEB korábbi gyakorlatában már megállapította, hogy helyi hatóságok, kormányzati tulajdonban lévő jogi személyek, politikai pártok nem perelhetnek jóhírnevük megsértése miatt abból a közérdekből fakadóan, hogy egy demokratikusan választott testületnek vagy ilyen testület által irányított szervnek nyitottnak kell lennie a nyilvánosság széleskörű bírálatára.

A média általi közlésekkel kapcsolatban a Bíróság azt állapította meg, hogy a végrehajtó hatalmi ág szerveinek ezektől való megóvása – tekintettel arra, hogy ezek a nyilvánosság előtt bármikor reagálhatnak az őket ért kritikákra – súlyosan akadályozhatja a médiaszabadságot. Ha a végrehajtó hatalmi ág szervei eredményesen perelhetnének ilyen közlésekkel szemben, az túlzott és aránytalan terhet róna a médiára, és elkerülhetetlenül dermesztő hatással lenne a média információközvetítő és watchdog funkciójára. Következésképpen csak nagyon kivételes körülmények igazolhatják, hogy egy közlést azért korlátozzon az állam, mert egy választott testület jóhírnevét sérti.

Mindezekre tekintettel a Bíróság általános alapelvként megállapította, hogy egy közhatalmat gyakorló jogi személy jóhírnevének védelme érdekében indított

polgári peres eljárás nem lehet az Egyezmény 10. cikkének 2. bekezdésében deklarált „mások jóhírnevének védelme” értelemben olyan legitim cél, amely igazolhatja a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy egy ilyen testületnek egyes, jól beazonosítható tagjai ne indíthatnának sikeresen polgári peres eljárást jóhírnevük védelme miatt olyan esetben, amikor a személyüket érintő közlés természete alapján ennek van jögalapja.⁹

Ezen általános elvek áttekintése utána a Bíróság azt vizsgálta meg, hogy a konkrét esetben az önkormányzat és a közös önkormányzati hivatal egy magánszeméllyel szemben, egy Facebook bejegyzés megosztása miatti személyiségi jogi per indítása az Egyezmény 10. cikkének 2. bekezdése értelmében „mások jóhírnevének védelme” legitim célját szolgálta-e.

A Bíróság rámutatott a hazai bíróságok érvelésének hibájára, miszerint ebben az esetben az önkormányzat nem közhatalmat gyakorolt, hanem a tulajdonhoz való jogát gyakorolta. Az EJEB rávilágított, hogy a bejegyzés az önkormányzat hivatali tevékenységére vonatkozott. A vitatott adásvétel nem magántulajdonban lévő ingatlanra vonatkozott, hanem az önkormányzat tulajdonában lévő ingatlanok kezelésére és a közpénzek felhasználására. Mindemellett az önkormányzat nem a piaci versenyben résztvevő gazdasági jellegű jogi személy, amelynek a gazdasági sikeressége és életképessége indokolja a jóhírnevének védelmét. Az önkormányzat a tulajdonhoz való jog gyakorlása során is a köz szolgálatában áll, és az adófizetők finanszírozzák a tevékenységét.

Mindezek alapján a Bíróság megállapította, hogy a Tata város önkormányzata által indított polgári peres eljárásnak nem volt legitim célja. Ennek következtében a Bíróság nem tartotta szükségesnek a teszt további lépését megvizsgálni, azaz, hogy a beavatkozás szükséges volt-e egy demokratikus társadalomban.

A fentiekre tekintettel az EJEB megállapította, hogy Magyarország megsértette az Egyezmény 10. cikkét.

Az EJEB érveléséből látható, hogy a hazai bíróságok több szempontból sem alkalmazták helyesen az alapjogi mércéket. A bíróságok értékelése hibás volt abban a tekintetben, hogy a közügyek megvitatásához kapcsolódó állításról volt-e szó, az önkormányzat közpénzekkel való gazdálkodását nem lehet magánjellegű gazdasági tevékenységnek tekinteni. Emellett értékelésükben nem kapott kellő súlyt, hogy a közlés csekély mértékű sérelmet okozott az

⁹ Az EJEB vonatkozó gyakorlatáról lásd részletesebben: Balogh (2019): i. m. 106-113.; 140-145.; 166-171.; 179-181.

önkormányzat jóhírnevének, illetve nem jutott el széles közönséghez. Az állítások természetével kapcsolatban is alaposabb vizsgálatot kellett volna lefolytatni, hiszen a tényállítás kategóriájába való besorolás esetén is vizsgálni kellett volna, hogy a közlő tudott-e a megosztott állítás hamisságáról, vagy jóhiszemű tévedésben volt az állítások igazságtartalmát tekintve. Ugyanakkor kérdéses, hogy a bejegyzés megosztását valóban helyes-e a tényállítás kategóriájába sorolni.

Az Alkotmánybíróság érvelése szintén vitatható a panasz befogadásával kapcsolatban, mivel az ilyen esetekben pontosan azon múlik a bírói döntések alkotmányossága, hogy helyesen minősítette-e tényállításnak vagy értékítéletnek a közlést, és hogy az állítás természetéhez kapcsolódóan a megfelelő alapjogi mércéket helyesen alkalmazták-e a rendesbíróságok. A panasz befogadásával tehát ezeknek az alkotmányos mércéknek a helyes alkalmazásáról kellett volna döntenie a testületnek.

A hazai eljárás alapvető hibáját mutatja, hogy az EJEB-nek nem is kellett megvizsgálnia az alapjogi tesztjének utolsó kritériumát, hogy a beavatkozás egy demokratikus társadalomban szükséges volt-e, mivel a beavatkozás annak a követelménynek sem felelt meg, amelyet általában az államok sikeresen teljesítenek, azaz, hogy a véleménynyilvánítás szabadságába való beavatkozásnak a Bíróság megítélése szerint legitim célja sem volt. Az ilyen bírósági gyakorlat pedig dermesztő hatással van az egyének részvételére a közügyek nyilvános megvitatásában.

Források jegyzéke:

- Balogh Éva (2019): *Köszereplőkről csak pontosan és szépen? Elemzés az Emberi Jogok Európai Bírósága és az alkotmánybíróságok közötti kölcsönhatásról*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.
- Rácz Lilla (2017): A jogi személyek személyiségvédelme – képzelet vagy valóság? In: Görög Márta – Menyhárd Attila – Koltay András (szerk.): *A személyiség és védelme. Az Alaptörvény VI. cikkelyének érvényesülése a magyar jogrendszeren belül*. Budapest: ELTE Állam- és Jogtudományi Kar.
- *Mária Somogyi v. Hungary*, App. no. 15076/17. ECtHR, 16 May 2024.
- *Sürek v. Turkey* (No. 1), App. no. 26682/95. ECtHR, 8 July 1999.
- *Lingens v. Austria*, App. no. 9815/82. 8. ECtHR, July 1986.
- *Feldek v. Slovakia*, App. no. 29032/95. ECtHR, 12 July 2001.
- *Pedersen and Baadsgard v. Denmark*, App. no. 49017/99. ECtHR, 17 December 2004.
- *Uj v. Hungary*, App. no. 23954/10. ECtHR, 19 July 2011.

- *New York Times v. Sullivan*, 376 U.S. 254 (1964)
- 36/1994. (VI. 24.) AB határozat
- 7/2014. (III. 7.) AB határozat
- 13/2014. (IV. 18.) AB határozat
- 3217/2017. (IX. 13.) AB végzés

AZ UNIÓS IDEIGLENES ÚTIOKMÁNY (EMERGENCY TRAVEL DOCUMENT) AKTUÁLIS SZABÁLYOZÁSA - A 2019/997 TANÁCSI IRÁNYELV ELEMZÉSE ELMÉLETI ÉS GYAKORLATI SZEMSZÖGBŐL*

Kovácsné Becánics Adrienn¹

A Maastrichti Szerződés 1993-ban történt hatályba lépését követően az uniós polgárság jogainak fokozatos térnyerésének lehetünk nemcsak tanúi, de alanyai is, amennyiben az uniós polgársághoz kapcsolódó jogosultságok folyamatos kiterjesztését, rétegzett tartalommal történő kitöltését tapasztalhatjuk meg. Ezen munkálatok a hosszú évtizedek jogfejlesztő tevékenységének, a tagállamok legjobb gyakorlatainak átültetését jelentik, mely nemcsak az Unió térségén belül, de extraterritoriális viszonylatokban is tetten érhető. Jelen tanulmány célja az uniós polgársághoz kapcsolódó konzuli védelemhez való jog aspektusán belül az ideiglenes útiokmányhoz társuló jogosultság fejlődésének, valamint napjainkban érvényesülő szabályozásának elemző vizsgálata.

1. A konzuli védelem mint az uniós polgársághoz társuló jogosultság

Az uniós polgársághoz csatlakozó jogosultság alappillére az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (továbbiakban EUMSZ.) 20. cikkének rendelkezése, mely biztosítja a tagállami állampolgárok védelmét harmadik ország területén abban az esetben is, amikor állampolgársága szerinti tagállama nem képes számára védelmet nyújtani. A tagállamok a Tanács égisze alatt még 1995-ben elfogadták az 95/553/EK határozatot, amely lépéssel a soft law jellegű iránymutatások kötelező erejű jogi aktusként is testet ölthettek.² Az uniós polgárok EUMSZ által biztosított, 95/553/EK határozat sorsához nagymértékben hasonlít a szintén a tagállamok külföldön biztosított védelméhez kapcsolódó 96/409/KKBP határozat³ elfogadása is. Ugyan a 95/553/EK határozat nem taglalta az uniós polgárság védelmi szituációi között az okmánypótlást hazajutás

* DOI 10.21867/KjK/2024.3.2.

¹ Dr. Kovácsné Dr. Becánics Adrienn, egyetemi adjunktus, DE ÁJK

² A Tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott 1995. december 19-i 95/553/EK határozat az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli képviselők általi védelméről, HL L 314, 28/12/1995, 73–76.

³ A tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott határozat, 1996. június 25. egy ideiglenes útiokmány létrehozásáról (96/409/KKBP), HL L 168, 1996.7.6., para 4.

érdekében, de az előfordulás gyakoriságának szempontjából a szabályozás lefektetésére született meg a 96/409/KKBP határozat.⁴

A határozat olyan ideiglenes útiokmány létrehozásáról rendelkezik, melyet az uniós tagállam bocsát ki az unió bármely tagállamának állampolgára részére, aki valamely módon kikerült az útiokmánya birtokából, és a harmadik államból történő hazajutása érdekében fordul a konzuli hatóságokhoz. Magyarországon az előző határozattal egyező módon, a konzuli védelemről szóló törvény, illetve annak végrehajtására hivatott KüM rendelet ülteti át és lépteti életbe ezen határozat rendelkezéseit. A határozat többek között rendelkezik azokról a feltételekről, melyek fennállása esetén a tagállam konzuli tisztviselője ideiglenes útiokmányt állíthat ki. Így abban az esetben, ha a képviselő nélkül uniós polgár úti okmánya elveszett, azt eltulajdonították, megsemmisült, megrongálódott vagy más okból nem rendelkezik utazásra alkalmas okmánnyal. Nevezett helyzetek fennállása esetén azonban kizárólag akkor jár el másik tagállam konzuli szolgálata, amennyiben az állampolgárság szerinti állam által kiállított úti okmány beszerzése aránytalan nehézséggel járna, vagy aránytalanul hosszú időt venne igénybe. A formai jegyeit illetően egy kinyitott állapotában 18*13 cm, összehajtván pedig 9*13 cm méretű, biztonsági elemekkel rendelkező papíron kiállított okirat. Tartalmazza az igénylő nevét, fényképét, születési helyét, idejét, magasságát, állampolgárságát és aláírását. Miután az ideiglenes útiokmánynak nem célja pótolni az útlevelet, így kizárólag meghatározott időre és meghatározott útvonalon jogosít egyszeri utazásra, kizárólag hazajutás céljából. Ez utóbbiak fontos ismertetőjegyei az ideiglenes útiokmánynak, ezért annak kötelező tartalmi eleme az útvonal és az érvényességi idő is. A határozat - a 95/553/EK határozathoz hasonlóan - hivatkozik az Európai Közösséget létrehozó szerződés 8c. cikkére, mint a határozat elfogadásának jogalapjára, és nem titkolt célul kitűzve, hogy az ideiglenes útiokmány elfogadásával az uniós polgárság gyakorlati előnyeit fokozza a konzuli védelemnek ezen esetkörének biztosítása.

2. Jogalkotási munkálatok

A 2015/637/Eu tanácsi irányelv⁵ elfogadásának idején, azzal párhuzamosan felmerült az igény az uniós ideiglenes útiokmánnyal kapcsolatos szabályozás felülvizsgálatára, aktualizálására. Az ideiglenes útiokmány kibocsátását, mint a konzuli védelem egyik leggyakrabban előforduló esetkörét a 2015/637/Eu

⁴ A tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott határozat, 1996. június 25. egy ideiglenes útiokmány létrehozásáról (96/409/KKBP), HL L 168, 1996.7.6., (3) preambulumbekkezdés.

⁵ A Tanács (EU) 2015/637 irányelve (2015. április 20.) a harmadik országokban képvisellel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről és a 95/553/EK határozat hatályon kívül helyezéséről, OJ L 106, 24.4.2015.,

irányelv is külön rögzíti.⁶ A 96/409/KKBP határozat által bevezetett uniós ideiglenes útiokmány kibocsátása akkor kérhető az uniós polgár által, ha útlevele vagy úti okmánya elveszett, ellopták, megsemmisült, vagy ideiglenesen nem elérhető és az állampolgár harmadik országban tartózkodik.⁷

Az ideiglenes úti okmány elengedhetetlen ahhoz, hogy elősegítsék az érintett polgárok biztonságos hazatérését.⁸ Ennek keretében az uniós polgárok igénybe vehetik az uniós polgári jogállásukból adódóan őket harmadik országokban megillető védelmet.⁹ A bevezetése óta eltelt időt követően nyilvánvaló változtatásokra szorult az intézmény, elsősorban a biztonsági formátumát illetően, melyet elengedhetetlen volt a dokumentummal kapcsolatos csalások, visszaélések végett a jelen kor megkövetelte igényeknek megfelelő formátumra módosítani. A formátum transzferálása mindezekén túl időszerűnek bizonyult abból a megfontolásból is, hogy megfelelő helyet biztosítson harmadik országbeli tranzitvízumok elhelyezésére, mely növeli az ideiglenes útiokmány harmadik országok általi elfogadottságát.¹⁰ A módosítások szükségszerűnek bizonyultak a tagállamok széttartó gyakorlata végett is. A 96/409/KKBP határozattal létrehozott úti okmány formátumot ugyanis nem minden tagállam használta, illetve a formátum elavultsága is korlátozott elfogadhatóságot eredményezett a harmadik államok részéről, mely az uniós polgársághoz fűződő jogosultság érvényesülésének csorbulását idézte elő.¹¹

A formátum módosítása mellett magára az útiokmányra vonatkozó szabályozás is újításra szorult, hiszen a hatályban lévő 96/409/KKBP határozat

⁶ A Tanács (EU) 2015/637 irányelve (2015. április 20.) a harmadik országokban képvisellel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről és a 95/553/EK határozat hatályon kívül helyezéséről, OJ L 106, 24.4.2015., 2. cikk.

⁷ 96/409/KKBP határozat.

⁸ Az ideiglenes útiokmányról, valamint az utazáshoz való jog és annak adminisztratív feltételeiről lásd bővebben Csatlós Erzsébet (2019): *Az EU ideiglenes úti okmányának helye az EU konzuli védelmi politikájában*. Közjogi Szemle, 2019/2., 7-14.

⁹ Az uniós polgárságról szóló 2017. évi jelentés (COM (2017) 30 final/2) szerint „a gyakorlatban az ideiglenes úti okmányok kiállítására képezi a tagállamok által a képvisellel nem rendelkező uniós polgárok számára nyújtott segítség leggyakoribb formáját (az összes ügy több, mint 60 %-a).” Abszolút értékben viszonylag kis számban kerültek kibocsátásra uniós ideiglenes úti okmányok, azonban az adatok töredékesek, mivel a tagállamok nem minden esetben jegyeznek pontos statisztikát. A becslült éves szám mintegy 320 az EU-n kívül és 250 az EU-n belül. Becslések szerint évente további 400-500 képvisellel nem rendelkező polgár számára nemzeti ideiglenes úti okmányt állítanak ki az uniós ideiglenes úti okmány formátum helyett.

¹⁰ Javaslat a Tanács irányelve az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról, valamint a 96/409/KKBP határozat hatályon kívül helyezéséről, Brüsszel, 2018.5.31. COM (2018) 358 final 2018/0186 (CNS), 2.

¹¹ Javaslat a Tanács irányelve az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról, valamint a 96/409/KKBP határozat hatályon kívül helyezéséről.

a 2015/637/EU irányelvet követően - mely az ideiglenes útiokmányra vonatkozó rendelkezéseket is tartalmaz - még nem került módosításra.¹²

A 2016 decemberében megjelent, okmánybiztonságról szóló 2016. évi cselekvési tervében¹³ és a „Fokozott biztonság a mobilitás korában: a terrorizmus elleni küzdelemmel kapcsolatos információcsere javítása és a külső határok megerősítése” című 2016-os közleményében¹⁴ a Bizottság felhívta a figyelmet a biztonságos úti okmányok szükségességére. Az uniós polgárságról szóló 2017. évi jelentésben¹⁵ a Bizottság vállalta azon lehetőségek feltérképezését, hogyan korszerűsíthetők a konzuli képviselettel nem rendelkező uniós polgárok ideiglenes úti okmányára vonatkozó szabályok, hogy a polgárok számára a konzuli védelemhez való joguk tényleges gyakorlását biztosíthassa. A cselekvési tervre¹⁶ és az uniós polgárságról szóló 2017. évi jelentésre¹⁷ vonatkozó tanácsi következtetésekből a Tanács hangsúlyozta az úti és személyazonosító okmányok biztonságának fontosságát az úti okmányokkal való visszaélések elleni küzdelemben.

Az Európai Parlament az uniós polgárságról szóló 2017. évi jelentésre vonatkozó állásfoglalásában¹⁸ felhívta a Bizottságot, hogy az uniós ideiglenes úti okmány vonatkozásában tegyen javaslatot egy új, biztonságosabb formátumra. A Bizottság 2018. évi éves munkaprogramja¹⁹ tartalmazza az ideiglenes úti okmány létrehozásáról szóló tanácsi határozat felváltására irányuló irányelvjavaslat felülvizsgálatát (REFIT). A felülvizsgálat célja a konzuli képviselettel nem rendelkező uniós polgárok ideiglenes úti okmányára, többek között a közös uniós formátum biztonsági elemeire vonatkozó szabályok

¹² A Tanács (EU) 2015/637 irányelve (2015. április 20.) a harmadik országokban képviselettel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről és a 95/553/EK határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 106., 2015.4.24., para 1.

¹³ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak Az úti okmányokkal való visszaéléssel szembeni európai reagálás megerősítésére irányuló cselekvési terv, Brüsszel, 2016.12.8. COM(2016) 790 final.

¹⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, The European Council and The Council, Enhancing security in a world of mobility: improved information exchange in the fight against terrorism and stronger external borders, COM (2016) 602 final, Brussels, 14.9.2016.

¹⁵ COM(2017) 30 final/2. 2017. évi jelentés az uniós polgárságról: A Bizottság intézkedései a jogok, az értékek és a demokrácia előmozdítása érdekében, 2017.1.24.

¹⁶ A Tanács következtetései az úti okmányokkal való visszaéléssel szembeni európai reagálás megerősítésére irányuló bizottsági cselekvési tervről, elfogadva: 2017. március 27-én, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7696-2017-INIT/hu/pdf> (2019.03.13.).

¹⁷ A Tanács következtetései az uniós polgárságról szóló 2017. évi jelentésről, elfogadva: 2017. május 11-én, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9080-2017-INIT/hu/pdf> (2019.03.13.).

¹⁸ Az Európai Parlament 2017. december 12-i állásfoglalása az uniós polgárságról szóló 2017. évi jelentésről: A polgárok jogainak megerősítése a demokratikus átalakulás uniójában, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0487&language=HU&ring=A8-2017-0385> (2019.03.13.).

¹⁹ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/cwp_2018_annex_ii_en.pdf (2019.03.13.).

korszerűsítése, hogy biztosítsák a polgárok számára a konzuli védelemhez való joguk tényleges gyakorlását.²⁰

A 2015/637/EU irányelv 9. cikkének f) pontja kifejezetten rendelkezik az ideiglenes útiokmányokról, így a Bizottsági javaslat célja, hogy az uniós ideiglenes úti okmányokra vonatkozó különös szabályokat teljes mértékben összehangolja az (EU) 2015/637 irányelvvel, ugyanakkor tovább pontosítsa az említett irányelvben foglalt rendelkezéseket az útiokmány vonatkozásában. Ez utóbbi különösen vonatkozik az irányelv által kihangsúlyozott tagállamok és EU közötti koordináció és együttműködés megteremtésére.

A jogalkotási felhatalmazást illetően a Bizottsági javaslat jogalapként jelöli meg az EUMSZ 23. cikkét, melynek (2) bekezdése értelmében a Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően különleges jogalkotási eljárás keretében a képvisellel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmének megkönnyítéséhez szükséges koordinációs és együttműködési intézkedéseket megállapító irányelveket fogadhat el.

Az uniós szabályozás igyekszik harmonizálni továbbá a tagállami gyakorlatokat is azáltal, hogy az uniós ideiglenes útiokmány kibocsátása révén háttérbe szorul az egyes nemzeti ideiglenes útiokmányok kiadása.²¹ Ez utóbbi előnye, hogy az előző fejezetekben már érintett „forum shopping” problémakört szűkítené, mert az egységesen elfogadott uniós ideiglenes útiokmány révén az állampolgárok nem azoktól a tagállamoktól kérnének segítséget, melyek útiokmánya harmadik országokban szélesebb körű elfogadottsággal bír, hiszen ezáltal az egységes rendszer szerint előállított uniós ideiglenes útiokmányt bármelyik tagállam esetében kérhetik.²²

A Tanács 2019/997/Eu irányelvének preambuluma kifejezetten rögzíti, hogy annak létrehozása az EUMSZ 23. cikk és különösen annak (2) bekezdésén alapszik, azaz a harmadik állam területén tartózkodó uniós polgárok védelméhez szükséges koordinációs és együttműködési intézkedésről van szó. A Tanács az érintett rendelkezés által ráruházott hatáskörben eljárva e védelem megkönnyítése érdekében fogadta el az irányelvet. Az uniós jogszabályalkotással szembeni arányosság követelményével kapcsolatban az irányelvjavaslat tehát rögzíti, hogy az intézkedések megfelelő arányban állnak az elérni kívánt célkitűzésekkel, amikor kötelezik a tagállamokat az uniós úti okmány kiállítására a képvisellel nem rendelkező polgárok számára, azaz az

²⁰ COM (2018) 358 final 2018/0186 (CNS) – Javaslat a Tanács irányelve az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról, valamint a 96/409/KKBP határozat hatályon kívül helyezéséről, Brüsszel, 2018.5.31.

²¹ Csatlós, Erzsébet (2021): *The EU ETD Directive and the Development of EU Administrative Procedural Law. Theoretical Remarks*. Jogelméleti Szemle, 2021/1., 2-14.

²² Bizottság Javaslat a Tanács irányelve az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról, valamint a 96/409/KKBP határozat hatályon kívül helyezéséről, Brüsszel, 2018.5.31. COM(2018) 358 final 2018/0186 (CNS).

Unió nem haladja meg a tagállamok által a szervezetre ruházott hatásköri kereteket.

Az irányelv kifejezetten hivatkozik az Alapjogi Charta 46. cikkére is, amennyiben leszögezi, hogy a cikkben garantált konzuli védelem minél hatékonyabb érvényesülése érdekében fogadják el az érintett rendelkezéseket, azaz kifejezetten rendelkezik az uniós polgárság alapvető jogainak szélesebb körű biztosítására való törekvésről.

3. Az ideiglenes útiokmány kiállításának feltételei

Az irányelv szerint az uniós ideiglenes úti okmány²³:

- egy tagállam által
- egy adott harmadik országban képviselettel nem rendelkező polgár részére,
- a polgár állampolgársága vagy lakóhelye szerinti tagállamba, vagy kivételes esetben más célállomásra történő
- egyszeri utazás céljából
- a polgár kérésére kiállított útiokmány.

Az útiokmány azon polgárok számára állítható ki, akiknek az útlevele vagy úti okmánya elveszett, azt ellopták vagy megsemmisült vagy egyéb okból nem szerezhető be ésszerű időn belül.

A fenti fogalmi elemek alapján nyilvánvaló, hogy az irányelv másképpen rangsorol a fogalommeghatározásnál az ideiglenes útiokmány feltételeit illetően, mint az elődszabályozás²⁴. Egyrészt, az irányelvben foglalt fogalom konjunktív feltételei között nem szerepel, hogy az okmány kizárólag a kedvezményezett származási tagállama hatóságainak engedélye megszerzését követően állítható ki, másrészt módosítja a jogosultságot megalapozó szituációk körét is. Előző tekintetében, annak ellenére, hogy e feltétel természetesen továbbra is döntő jelentőségű az útiokmány kibocsátásakor - azaz tulajdonképpen az állampolgárság szerinti tagállam maradt az ügy ura - mégis láthatjuk a szabályozás céljának elmozdulását és egyben az uniós polgárság jogai érvényesülésének térnyerését. Az irányelv kifejezetten rögzíti, hogy

²³ A Tanács (EU) 2019/997 irányelve (2019. június 18.) az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról, valamint a 96/409/KKBP határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 163. 20.6.2019, 1-12. [2019/997 tanácsi irányelv] 3. cikk.

²⁴ A 95/553/EK határozat II. Melléklet II. cikke szerint: „Az ideiglenes úti okmányok kiállításához a következő feltételeknek kell teljesülniük: a) a kedvezményezett valamely tagállam állampolgára, akinek útlevele vagy úti okmánya elveszett, azt ellopták, megrongálódott vagy átmenetileg nem áll rendelkezésre, és b) a kedvezményezett egy olyan ország területén tartózkodik, ahol származási tagállama nem rendelkezik úti okmány kiállítására felhatalmazott elérhető diplomáciai vagy konzuli képviselettel, vagy ahol az említett állam más módon képviselettel nem rendelkezik, és c) a kedvezményezett származási tagállama hatóságainak engedélyét megszerezték.”

azokban a szituációkban, melyekben kivételesen sürgős esetek fennállásáról van szó, a segítséget nyújtó tagállam az állampolgárság szerinti tagállammal való egyeztetés nélkül is kiállíthatja az uniós ideiglenes úti okmányt. Természetesen ebben az esetben is kötelessége a megkeresett tagállamnak megpróbálnia kommunikációt folytatni az állampolgárság szerinti tagállammal, valamint értesíteni azt az útiokmány kiállításáról.²⁵ Ami a feltételek rangsorolását illeti továbbá, az elődhatározatban foglalt esetkörökön túl, az irányelv kiterjeszti a kiállítás (azaz az útiokmány elvesztése, ellopása, megrongálódása vagy átmeneti el nem érhetősége) esetköreit minden olyan szituációra, ahol az érintett ügyfél az úti okmányhoz ésszerű időn belül nem jut hozzá.²⁶ Ezzel tulajdonképpen mérlegelési jogot biztosít a megkeresett tagállami külképviselet számára a jogosultságot megalapozó szituáció fennállásának meghatározására, tágítva a jogosultság érvényesülésének lehetőségét is.

Ami a jogosultak körét illeti, az irányelv átveszi a 2015/637/EU irányelv irányadó rendelkezéseit „a képvisellel nem rendelkező polgár” fogalmának behatárolásához, így akkor nem tekinthető egy adott személy képvisellel rendelkező polgárnak, ha ott az állampolgárság szerinti tagállam nem rendelkezik állandó jelleggel létrehozott nagykövetséggel, konzulátussal, vagy nem rendelkezik olyan nagykövetséggel, konzulátussal, illetve tiszteletbeli konzullal, amelynek ténylegesen módjában áll konzuli védelmet nyújtani.²⁷

Az okmány azt követően kerül kiállításra, hogy a segítséget nyújtó tagállam konzultációt folytatott a polgár állampolgárság szerinti tagállamával. E rendelkezés alapján ebben a konzuli védelmi szituációban is - ahogyan a konzuli védelmi irányelv taglalta további védelmi szituációk során is - az állampolgárság szerinti állam hozzájárulása nélkül a megkeresett tagállam csupán kivételes esetekben, válságszituáció fennálltakor állíthat ki útiokmányt, természetesen ebben az esetben is értesítve az érintett tagállamot. A 4. cikk meghatározza az uniós ideiglenes úti okmány kiállítására szolgáló eljárást, beleértve a képvisellel nem rendelkező polgárnak segítséget nyújtó tagállam, valamint a polgár állampolgársága szerinti tagállam közötti egyeztetést, valamint az alkalmazandó határidőket.

Szintén a hatékonyságot növelik az irányelv egyszerűsített eljárásra vonatkozó rendelkezései is. Mivel az útlevél vagy úti okmány elvesztése jelentős nehézségeket okozhat a képvisellel nem rendelkező polgároknak harmadik országokban, így az irányelv egyszerűsített eljárást határozott meg az irányelve a segítséget nyújtó tagállam és a képvisellel nem rendelkező polgár

²⁵ A Tanács (EU) 2019/997 irányelve (2019. június 18.) az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról, valamint a 96/409/KKBP határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 163. 20.6.2019., 1-12. [2019/997 tanácsi irányelv] 4. cikk (6) bekezdés.

²⁶ Ibid. 3. cikk (2) bekezdés.

²⁷ 2015/637/EU irányelv, 6. cikk.

állampolgársága szerinti tagállam közötti együttműködés és koordináció tekintetében. Mindezek alapján tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a konzultációra a lehető leggyorsabban, jellemzően néhány munkanapon belül sor kerüljön.²⁸

Szükséges továbbá a jogosultság hatékonyságának eléréséhez annak biztosítása is, hogy a képviselettel nem rendelkező polgárok bármely tagállam nagykövetségén vagy konzulátusán kérelmezhessenek uniós ideiglenes úti okmányt, azonban az irányelv - az (EU) 2015/637 irányelv értelmében, és az általa felállított gyakorlatot követve - a tagállamok gyakorlati megállapodásokat köthetnek az uniós ideiglenes úti okmányoknak a képviselettel nem rendelkező polgárok részére történő kiállításával kapcsolatos felelősség megosztása céljából. E gyakorlati megállapodások tekintetében azonban szintén kiemelkedő jelentőséggel bír azok megfelelő kommunikálása mind az uniós polgárok, mind pedig a harmadik államok felé, hogy erősítsék a konzuli védelmi intézmény működésének transzparenciáját. Ez utóbbi fontos lépés a konzuli védelem kapcsán felmerülő egyéb eljárás tekintetében megkötött konzuli védelmi gyakorlati megállapodás tekintetében is. Ehhez kapcsolódóan az irányelv rendelkezései szerint, az uniós ideiglenes úti okmány iránti kérelmeket fogadó tagállamoknak eseti alapon kell értékelniük, hogy helyénvaló-e uniós ideiglenes úti okmányt kiállítani, vagy továbbítani kell az ügyet arra a nagykövetségre vagy konzulátusra, amelyet egy hatályos megállapodás alapján illetékesnek jelöltek ki.²⁹

Az ideiglenes úti okmányról szóló irányelv is rögzíti a tagállamok szuverén döntései jogkörét az általuk kiállítandó úti okmányok tekintetében, mely szerint az irányelv nem zárhatja ki, hogy a tagállamok az uniós ideiglenes úti okmányok harmadik országokban képviselettel nem rendelkező polgárok számára történő kiállítása mellett - a nemzeti jogot és gyakorlatot figyelembe véve - más helyzetekben is kiállíthassanak uniós ideiglenes úti okmányokat. Azonban ezen jogukat az államok nem gyakorolhatják korlátok nélkül, ugyanis az irányelv leszögezi, hogy az ideiglenes útiokmány kiállítása során a tagállamoknak meg kell hozniuk a visszaélés és a csalás megelőzéséhez szükséges intézkedéseket. A tagállamok azonban úgy is dönthetnek, hogy ilyen helyzetekben nem állítanak ki uniós ideiglenes úti okmányokat, azaz széleskörű döntési jogkört hagy a tagállamok kezében. Ennek mentén az irányelv - a tekintetében lex generalisként is említhető - 2015/637/EU rendelkezéseit követi, mely szerint továbbra is az eljáró hatóság diszkrecionális jogköre eldönteni,

²⁸ A Tanács (EU) 2019/997 irányelve (2019. június 18.) az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról, valamint a 96/409/KKBP határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 163. 20.6.2019., 1-12. [2019/997 tanácsi irányelv] 4. cikk (3) bekezdés.

²⁹ Ibid. (7) preambulumbekkezdés.

hogyan a tagállami állampolgár kérelmét teljesíti- e vagy sem.³⁰ A kötelezettsége tehát az állampolgárság szerinti tagállammal történő kapcsolatfelvétel, adott esetben az ügy átadása, de semmiképpen nem kötelezett az útiokmány kiállítására. Amennyiben a kiállítást megtagadják, úgy az érintett uniós polgár saját állama belső szabályozása által biztosított jogorvoslati fórumokhoz fordulhat.³¹

4. A jogosultság kiterjesztése a jogalanyok és jogalkotók viszonylatában

Az irányelv egyik számottevő jelentőségű nívuma, az azt megelőzően hatályban lévő rendelkezésekhez képest, az uniós polgár nem uniós polgárságú családtagja számára biztosítandó ideiglenes útiokmányról szóló rendelkezése. Az (EU) 2015/637 irányelv 5. cikkével összhangban, valamint az EUMSZ 20. cikke (2) bekezdésének c) pontjában foglalt jog és az Európai Unió Alapjogi Chartájának 7. cikkében elismert, a magán- és a családi élet tiszteletben tartásához való jog érvényesülésének biztosítása érdekében az uniós polgárt kísérő családtag részére kiállíthat ideiglenes útiokmányt. Természetesen ebben az esetben is az érintett államban hatályban lévő belső szabályozás alapján zajlik az eljárás, illetve csakis abban az esetben biztosítható, amennyiben az érintett családtag jogszerűen tartózkodik a tagállamban. Mindazonáltal, a szóban forgó rendelkezés szintén elősegíti az uniós polgársághoz tartozó jogosultságok gyakorlati érvényesülését.

Ami a jogosultságok kiterjesztését illeti, az irányelv nem kizárólag a védelem jogalanyainak jogait, de az EU fellépésének szélesebb körben történő biztosítását is célul tűzi ki azzal, hogy felruhazza a Bizottságot végrehajtási és további jogalkotási hatáskörrel. Az EUMSZ 290. cikkének megfelelően a Bizottság jogi aktusokat fogadhat el abból a célból, hogy az uniós ideiglenes úti okmány egységes formanyomtatványára és bélyegére vonatkozó előírásokat a műszaki fejlődés alapján kiigazítsa, valamint másik tagállamot jelöljön ki arra a feladatra, hogy benyújtsa a mintapéldányokat, amelyek szükségesek a harmadik országoknak az uniós ideiglenes úti okmány egységes formátumáról való értesítéséhez. Annak biztosítása érdekében, hogy ezen irányelv végrehajtása az alkalmazásának nyomán követésére vonatkozó további technikai előírások és mutatók tekintetében egységes feltételek mellett történjen, a Bizottságra végrehajtási hatáskörök átruházását is élvezi.³²

³⁰ 2015/637 tanácsi irányelv, 7. cikk (1) és 10. cikk (2) bekezdése.

³¹ Csatlós (2021): i.m. 2-14.

³² 2019/997 tanácsi irányelv, (17) preambulumbekendés.

E felhatalmazás alapján a Bizottság elfogadta a 2022/2452/EU Végrehajtási határozatot,³³ melyben részletesen szabályozza az ideiglenes úti okmányok előállítására vonatkozó feltételeket, meghatározza az előállításra vonatkozó további technikai előírásokat és szabványokat, ideértve a hamisítás elleni szigorúbb szabályokat, a biztonsági elemekre és követelményekre vonatkozó további technikai előírásokat, valamint az uniós ideiglenes úti okmány egységes formanyomtatványának anyagai és nyomtatási technikáira vonatkozó követelményeket is. Ezen határozat elfogadásának tükrében voltaképpen elénk tárul az Európai Unió konzuli védelem terén elért jogalkotási hatáskörének bővülése is, hiszen a már említett és elemzett határozatok hatályba lépése óta, a Lisszaboni Szerződés hozta jogalkotási és alapjogi szabályozás magasabb szintre emelését követően, láthatjuk a Bizottság szerepét a javaslatlételi eljárás túl konkrét bizottsági határozatok elfogadásában is a konzuli védelemmel összefüggésben. A 2019/997 tanácsi irányelv magát az irányelv átültetését is ezen Bizottsági határozat elfogadásához kötik, amennyiben a tagállamoknak 24 hónapot biztosít az érintett határozat elfogadását követően arra, hogy elfogadják és kihirdessék azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az irányelvnek a tagállamok hazai jogszabályi környezete megfeleljen.³⁴ A tagállamok az irányelv intézkedéseinek alkalmazását pedig a bizottsági határozat elfogadásától számított 36 hónap elteltével kezdik meg, ezzel szintén behatárolt intervallumban tartva a tagállamok nemzeti jogszabályi kereteik irányelvhez igazítását.

Ahogy az a konzuli védelem általános biztosítása során is mindvégig elvárásaként szerepelt mind az Unió tekintetében egységesen, mind pedig a tagállamok és harmadik országok közti bilaterális viszonyait illetően, annak érdekében, hogy az uniós ideiglenes úti okmányt minél több helyen elfogadják, a harmadik országbeli uniós képviselőknek értesíteniük kell a harmadik országok illetékes hatóságait az uniós ideiglenes úti okmány egységes formátumáról és annak bármely későbbi módosításáról.³⁵

Az irányelv kifejezetten rögzíti, hogy amennyiben egy tagállam az irányelvben foglaltakhoz képest szélesebb körben biztosít jogokat az ideiglenes útiokmányok tekintetében, úgy azokat az irányelv szabályozási környezete a továbbiakban sem kívánja lerontani, amennyiben azok az irányelv rendelkezéseivel összhangban állnak. A magyar jogi szabályozás is rendelkezik az ideiglenes magánútlevelel kiadásának lehetőségéről a magyar állampolgárok

³³ A Bizottság (EU) 2022/2452 Végrehajtási Határozata (2022. december 8.) az (EU) 2019/997 tanácsi irányelvvel létrehozott uniós ideiglenes úti okmányra vonatkozó technikai előírások megállapításáról, HL L320/47, 2022.12.14.

³⁴ 2019/997 tanácsi irányelv, 19. cikk.

³⁵ 2019/997 tanácsi irányelv, (19) preambulumbekzdés.

számára,³⁶ valamint szabályozza az uniós polgároknak magyar konzuli hatóságok által kiállított ideiglenes útiokmány kiállítását egyaránt.³⁷

Ami az Unió jogszabályainak gyakorlását illeti, a Bizottság számára biztosított nem jogalkotási aktusok elfogadására vonatkozó rendelkezéseket is tartalmaz az irányelv. Mind az EUMSZ 290, mind pedig a 291. cikkére hivatkozással, az irányelv jogi aktusok elfogadására hatalmazza fel a Bizottságot, amely ugyancsak az Unió szélesebb körű beavatkozási szintjét szemlélteti. A Bizottság jogköre ugyan nem jogalkotási aktus elfogadására irányul, azonban jogilag szintén kötelező erővel bír a tagállamok számára. A Bizottság jogköreinek elhatárolása végett ehelyütt fontos kitérni mindazonáltal az EUMSZ 290. és 291. cikkén alapuló nem jogalkotási aktusok közti eltérésekre is. Az EUMSZ 290. cikke szerinti komitológiai eljárásban a Bizottság részére olyan általános hatályú, nem jogalkotási aktusok elfogadására adható felhatalmazás, amelyek a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit kiegészítik, illetve módosítják. A komitológiai eljárás fogalma alapvetően azokat az eljárásokat foglalja magában, ahol az Európai Bizottság a tagállamok képviselőiből álló bizottság (komitológiai bizottság) együttműködésével a tanács által ráruházott végrehajtási hatáskörében jogszabályokat alkot.³⁸ A komitológiai eljárások megkönnyítik a Tanács számára a döntéshozatalt, amennyiben a számtalan részletszabályozást igénylő területen a jogalkotási hatáskörének egy részét az Európai Bizottságra delegálja. Mindazonáltal, hogy e döntéshozatal se maradjon tanácsi ellenőrzés nélkül, így e jogi aktusok elfogadásakor is fontos szerephez jutnak a tagállamok képviselőiből álló bizottságok, melyek szaktudásukkal segítik az érintett intézkedések előkészítését, és hozzájárulnak ahhoz, hogy végső soron a tagállami jogalkotók a rendelkezések ellen ne emeljenek kifogást és a tagállamok ténylegesen végre is hajtsák azokat. Az érintett eljárás részletszabályainak taglalását a dolgozat nem kívánja kimeríteni, mindemellett fontosnak véli említését annak alátámasztása végett, hogy az uniós jogalkotás a konzuli védelem tekintetében milyen fontos mérföldköveket állított fel az egyes uniós intézmények szerepvállalása tekintetében nemcsak a gyakorlatban történő végrehajtást illetően, de a jogi aktusok elfogadása kapcsán is. A 290. cikk szerinti felhatalmazás célja tehát annak biztosítása, hogy a jogszabályok oly módon kerülhessenek kiegészítésre, illetve módosításra, hogy ahhoz újabb hosszadalmas, kimerítő jogalkotási eljárásra volna szükség, azaz azt a hatékonyság és gyorsaság érdekében ruhazza a jogalkotó a Bizottságra. A Bizottság ezzel a jogalkotó munkájának kiegészítésére, vagy módosítására kap

³⁶ 1998. évi XII. törvény a külföldre utazásról; 101/1998. (V.22.) Korm. rendelet a külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény végrehajtásáról.

³⁷ 17/2001. (XI.15.) KÜM rendelet a konzuli védelem részletes szabályiról, 14/H. §.

³⁸ Osztovits András (2011): *Az Európai Unióról és az Európai Unió Működéséről szóló szerződések magyarázata 3.*, Complex Kiadó, Budapest, 3094-3095.

felhatalmazást a jogi aktus nem alapvető rendelkezéseire vonatkozóan, annak alapvető rendelkezései kizárólag jogalkotási aktusban szabályozhatóak.³⁹ E szabályozásnak megfelelően a 2019/997/EU irányelv rendelkezései felhatalmazzák a Bizottságot, hogy jogi aktusokat fogadjon el abból a célból, hogy „az uniós ideiglenes úti okmány egységes formanyomtatványára és bélyegére vonatkozó előírásokat a műszaki fejlődés alapján kiigazítsa, valamint hogy másik tagállamot jelöljön ki arra a feladatra, hogy benyújtsa a mintapéldányokat, amelyek szükségesek a harmadik országoknak az uniós ideiglenes úti okmány egységes formátumáról való értesítéséhez.”⁴⁰ Azaz a cél a technikai fejlődés nyomán követése révén az azokhoz történő formai és biztonsági előírások megváltoztatása a Bizottság által, továbbá a harmadik országokkal szemben fennálló tájékoztatási kötelezettség gyakorlására másik tagállamot jelölhessen ki anélkül, hogy jogalkotási aktus lebonyolítására volna szükség.

A 291. cikk a 290. cikkhez képest azon esetkört szabályozza, melynek fennállásakor valamely kötelező erejű jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie: úgy az ilyen jogi aktus végrehajtási hatásköröket ruház az Európai Bizottságra. Ebben az esetkörben a Bizottság nem jogi aktusok létrehozására törekszik, hatásköre kizárólag a végrehajtásra terjed ki. A Bizottság jogkörét ebben az esetben is, mint ahogyan azt a nem jogalkotási aktusok elfogadásakor valamennyi alkalommal, az érintett jogalkotási aktus kifejezett rendelkezései alapján kapja,⁴¹ amely jogalapot teremt a döntési eljárásra.⁴² A 2019/997 irányelv 9. cikke szerint a Bizottság az uniós ideiglenes úti okmányokra vonatkozó további technikai előírásokat tartalmazó végrehajtási jogi aktusokat fogad el.⁴³ Az irányelv 9. cikke szerinti vizsgálóbizottsági eljárás keretében fogadja el az érintett végrehajtási aktust, azaz a Bizottságot az 1683/95/EK rendelet 6. cikke⁴⁴ alapján létrehozott, a tagállamok képviselőiből

³⁹ Ibid. 3097-3101.

⁴⁰ A Tanács (EU) 2019/997 irányelve (2019. június 18.) az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról, valamint a 96/409/KKBP határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 163. 20.6.2019., 1-12. [2019/997 tanácsi irányelv] (17) preambulumbekkezdés, 11.cikk.

⁴¹ Ibid. (18) preambulumbekkezdés, 9. cikk.

⁴² Az Európai Parlament és a Tanács 182/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek megállapításáról, HL L55/13, 2011.2.28.

⁴³ Az uniós ideiglenes úti okmány egységes formanyomtatványának és bélyegének kialakítása, formátuma és színei; az uniós ideiglenes úti okmány egységes formanyomtatványának anyagára és nyomtatási technikáira vonatkozó követelmények; biztonsági elemek és követelmények, ideértve az utánpótlás és hamisítás elleni emelt szintű szabványokat; az uniós ideiglenes úti okmány kitöltésekor és kiállításakor betartandó egyéb szabályok.

⁴⁴ A Tanács 1683/95/EK rendelete (1995. május 29.) a vízumok egységes formátumának meghatározásáról, HL L 164/1, 1995.7.14., 6. cikk.

álló bizottság segíti.⁴⁵ Az irányelv a formai eljárások tekintetében széleskörű jogosultságokat ruház mind a technikai fejlődés nyomán követésével az egyes formátumra és biztonsági előírásokra vonatkozóan felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadására, valamint végrehajtási határozatokkal történő szabályozására.

Fent ismertetett, a 2019/997 irányelv 9. cikkében foglalt Bizottsági jogkör révén 2022. december 8-án elfogadott végrehajtási határozatában a Bizottság rendelkezett a szükséges technikai részletszabályokat illetően. A további technikai előírások az uniós ideiglenes útiokmány egységes formanyomtatványának és bélyegének kialakítására, formátumára, anyagára, nyomtatási technikáira, biztonsági elemeire vonatkoznak.⁴⁶

Miként a 4. cikkben foglalt eljárás alapján maga az irányelv is rögzíti, az uniós ideiglenes útiokmány kiállítására vonatkozóan is az állampolgárság szerinti tagállam minősül az ügy urának és a jogosultság biztosítójának, melyet az irányelv több szempontból is alátámaszt. Egyrészt megfogalmazza a tagállamok előzetes tájékoztatási kötelezettségét a kérelmet illetően, másrészt az állampolgárság szerinti tagállam kifejezett megtagadása esetén nem állíthatja ki az okmányt a kérelmező részére. Ezzel az uniós jogalkotás igyekszik megtartani a kényes egyensúlyt az uniós polgárok konzuli védelméhez való joga és a tagállamok állampolgáraik számára biztosított konzuli védelméről saját hatáskörben történő döntésére vonatkozóan. Az uniós polgárnak joga van ugyan bármely tagállam segítségét kérni, de végső soron érvényesül a saját tagállammal fennálló viszony dominanciája. Ezzel a megoldással fenntartható ugyan az uniós polgárság kiegészítő, szubszidiárius jellege a tagállami állampolgárság mellett, azonban nem hagyható figyelmen kívül a fejezet által a fentiekben érintett, a jogosultságot alanyi szinten és a jogosultság gyakorlására okot adó szituációk szintjén történő kiterjesztése, mellyel az uniós polgárság végső soron szélesebb körben biztosítja a konzuli védelem érvényesülését az állampolgárság alapján saját tagállam által biztosított védelem szintjéhez képest. Az irányelv a szükségesség és arányosság követelményét szem előtt tartva ugyanis a tagállami döntési jogosultságot korlátozhatja, amennyiben sürgős eset forog fenn. Ugyan szigorú feltételeket támaszt azok alkalmazására, mert a

⁴⁵ A Tanács (EU) 2019/997 irányelve (2019. június 18.) az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról, valamint a 96/409/KKBP határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 163. 20.6.2019., 1-12. [2019/997 tanácsi irányelv] 12. cikk (1) bekezdése: „E bizottság a 182/2011/EU rendelet értelmében vett bizottságnak minősül. (2) Az e bekezdésre történő hivatkozáskor a 182/2011/EU rendelet 5. cikkét kell alkalmazni.”

⁴⁶ A Bizottság (EU) 2022/2452 végrehajtási határozata az (EU) 2019/997 tanácsi irányelvvvel létrehozott uniós ideiglenes úti okmányra vonatkozó további technikai előírások megállapításáról.

segítséget nyújtó tagállamnak minden lehetséges eszközt igénybe kell vennie az állampolgárság szerinti tagállammal történő kommunikáció céljából, de amennyiben nem jár sikerrel, viszont úgy ítéli meg a körülmények által, hogy az útiokmány kiállítandó, úgy az előzetes egyeztetés hiányában is kiállíthatja a dokumentumot azzal, hogy annak kiállításáról haladéktalanul értesíti a tagállamot.⁴⁷ Ez a rendelkezés pedig ismét az uniós polgárság jogosítványa felértékelődését idézi elő.

Ami az uniós jogalkotás területét illeti, mind az átültetési időre vonatkozó határidők, mind pedig a Bizottság számára delegált felhatalmazáson alapuló jogi aktusok, illetve végrehajtási aktusok elfogadása is alátámasztja az Unió szélesebb körű mozgásterét a konzuli védelemhez való jog szabályainak lefektetése kapcsán. Ugyan az utóbb említett jogi aktusok elfogadásakor is meghatározó szereppel bírnak a tagállamok képviselői, segítve ezzel a tagállamok akaratának érvényre juttatását, mindazonáltal - ahogyan az a felhatalmazáson alapuló és végrehajtási jogi aktusok eredendő célkitűzéséből is adódik - a döntési eljárás messzemenően lerövidül, hozzásegítve az uniós szabályozást a mihamarabbi érvényesüléséhez.

Források jegyzéke:

- Csatlós Erzsébet (2019): *Az EU ideiglenes úti okmányának helye az EU konzuli védelmi politikájában*. Közjogi Szemle, 2019/2., 7-14.
- Csatlós, Erzsébet (2021) : *The EU ETD Directive and the Development of EU Administrative Procedural Law. Theoretical Remarks*. Jogelméleti Szemle, 2021/1., 2-14.
- Osztoivits András (2011): *Az Európai Unióról és az Európai Unió Működéséről szóló szerződések magyarázata 3.*, Complex Kiadó, Budapest.
- A Tanács következtetései az uniós polgárságról szóló 2017. évi jelentésről, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9080-2017-INIT/hu/pdf> (2019.03.13.).
- 17/2001. (XI.15.) KüM rendelet a konzuli védelem részletes szabályiról
- 1998. évi XII. törvény a külföldre utazásról; 101/1998. (V.22.) Korm. rendelet a külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény végrehajtásáról.

⁴⁷ A Tanács (EU) 2019/997 irányelve (2019. június 18.) az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról, valamint a 96/409/KKBP határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 163. 20.6.2019. 1-12. [2019/997 tanácsi irányelv] 6. cikk.

- A Bizottság (EU) 2022/2452 Végrehajtási Határozata (2022. december 8.) az (EU) 2019/997 tanácsi irányelvvel létrehozott uniós ideiglenes úti okmányra vonatkozó technikai előírások megállapításáról, HL L320/47, 2022.12.14.
- A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak Az úti okmányokkal való visszaéléssel szembeni európai reagálás megerősítésére irányuló cselekvési terv, COM(2016) 790 final.
- A Tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott 1995. december 19- 95/553/EK határozat az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli képviseletek általi védelméről, HL L 314, 28/12/1995.
- A tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott határozat, 1996. június 25. egy ideiglenes útiokmány létrehozásáról, HL L 168, 1996.7.6.
- A Tanács (EU) 2015/637 irányelve (2015. április 20.) a harmadik országokban képviselettel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről és a 95/553/EK határozat hatályon kívül helyezéséről, OJ L 106, 24.4.2015.
- A Tanács (EU) 2019/997 irányelve (2019. június 18.) az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról, valamint a 96/409/KKBP határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 163. 20.6.2019, 1-12.
- A Tanács 1683/95/EK rendelete (1995. május 29.) a vízumok egységes formátumának meghatározásáról, HL L 164/1, 1995.7.14.
- A Tanács következtetései az úti okmányokkal való visszaéléssel szembeni európai reagálás megerősítésére irányuló bizottsági cselekvési tervről, elfogadva: 2017. március 27-én, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7696-2017-INIT/hu/pdf> (2019.03.13.).
- Az Európai Parlament 2017. december 12-i állásfoglalása az uniós polgárságról szóló 2017. évi jelentésről: A polgárok jogainak megerősítése a demokratikus átalakulás uniójában, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0487&language=HU&ring=A8-2017-0385> (2019.03.13.).
- Az Európai Parlament és a Tanács 182/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek megállapításáról, HL L55/13, 2011.2.28.
- Az uniós polgárságról szóló 2017. évi jelentés, COM (2017) 30 final/2.

- Bizottság Javaslat a Tanács irányelve az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról, valamint a 96/409/KKBP határozat hatályon kívül helyezéséről, Brüsszel, 2018.5.31. COM(2018) 358 final 2018/0186 (CNS).
- COM (2018) 358 final 2018/0186 (CNS) – Javaslat a Tanács irányelve az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról, valamint a 96/409/KKBP határozat hatályon kívül helyezéséről, Brüsszel, 2018.5.31.
- COM(2017) 30 final/2. 2017. évi jelentés az uniós polgárságról: A Bizottság intézkedései a jogok, az értékek és a demokrácia előmozdítása érdekében, 2017.1.24.
- Communication from the Commission to the European Parliament, The European Council and The Council, Enhancing security in a world of mobility: improved information exchange in the fight against terrorism and stronger external borders, COM (2016) 602 final, Brussels, 14.9.2016.
- Javaslat a Tanács irányelve az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról, valamint a 96/409/KKBP határozat hatályon kívül helyezéséről, Brüsszel, 2018.5.31. COM (2018) 358 final 2018/0186

ILLÚZIÓ VAGY VALÓSÁG? A JOGI KÉPVISELET AKTUÁLIS GYAKORLATI KIHÍVÁSAI*

Pál Norbert Lajos¹

Jelen tanulmány a látszólagos képviselő problémáit elemzi. A látszólagos képviselő fogalma azt a jelenséget fejezi ki, amely során az ügyfél formálisan rendelkezik jogi képviselővel, azonban a valóságban a bíróság elé terjesztett dokumentumot nem professzionális szereplő készítette el, hanem azt az ügyfél hozta létre és a jogi képviselő egyszerűen csak a nevét, aláírását, valamint ellenjegyzését adta hozzá. Ez a jelenség elvi dilemmákat vet fel. Meglátásom szerint semmiképpen nem biztosít a kiszolgáltatott fél számára tényleges védelmet és az igényeinek az érvényesítése könnyen tévútra kerülhet. Ezekben az esetekben sokkal inkább egyfajta formális képviseletről beszélhetünk.

Tanulmányomban három kiemelkedő jogesetet mutatok be, amely a jövő számára tanulságként szolgálhat, főleg a jogalkalmazásban résztvevő szereplők számára.

Lényegesnek tartom kiemelni, hogy miért is van szükség egy ténylegesen felelős jogi képviselőre, aki a jogrendszerhez hűen gyakorolja hivatását, valamint felhívni a figyelmet arra, hogy milyen elvárásokat támaszt a jogalkotó jelenleg irányukba. A látszólagos képviselő témaköre számos érdekes kérdést rejt magában. Megemlítendő többek között az, hogy mire számíthat az ügyfél olyan esetben, amikor egy kevésbé lelkiismeretes ügyvéd lesz a jogi képviselője, aki érdemileg nem foglalkozik az ügyével és minden feladatot az ügyfélre hárít át. A kötelező jogi képviselet intézményével szemben mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó komoly elvárásokat támaszt, és súlyos következményekkel jár ezen jogintézményre vonatkozó szabályok figyelmen kívül hagyása.

1. Miért van szükség ténylegesen „felelős” jogi képviselőre?

Általánosan elfogadott és ismert, hogy az államnak és ebből következően a jogalkotásnak a feladata, hogy biztosítsa a joghoz jutást, mégpedig egy tisztességes és mindenki számára elérhető igazságszolgáltatási rendszer kialakítása útján.² Ennek a célkitűzésnek az állam által sikeres megvalósításához szükséges egy hatékony, professzionális pervitel létrehozni, amelyet a különböző eljárásjogi garanciák biztosítanak.³

Az „új” Pp. szabályozása – amely 2018. január 1-jén lépett hatályba – jelentősen felértékelte a képviselet eddig betöltött szerepét, amellyel a

* DOI 10.21867/KjK/2024.3.3.

¹Pál Norbert Lajos, IV. éves joghallgató, DE-ÁJK

²Kengyel Miklós (2003): *Magyar polgári eljárásjog*. Budapest, Osiris, 81-82.

³Nyilas Anna (2022): Professzionális pervitel a perhatékonyság szolgálatában - a jogképviselő részvételének hatása a permenetre. *Magyar Jog*. 69. évf., 7-8. sz., 452.

képviselési munkát is átalakította. Az alapelvi szinten megtalálható együttműködési kötelezettség célja az eljárás hatékonyságának a növelése, amely rendkívül szoros módon összefügg a jogi képviselő munkájával.

A jelenlegi főszabály a kötelező jogi képviselést, amely kimondja, hogy „a peres eljárás során a jogi képviselést kötelező, kivéve, ha törvény eltérően rendelkezik.” Mint látható, csak törvény enged kivételt bizonyos esetekben. A változások tükrében azt láthatjuk az elmúlt évek joggyakorlata alapján, hogy a jogi képviselők szerepe és felelőssége egyaránt növekvő tendenciát mutat a polgári eljárásokban.⁴ Kötelező jogi képviselést nélkülözni nem lehetne biztosítani a bonyolult, valamint különös szakértelmet igénylő ügyekben a professzionális perrivel megvalósulását.⁵

Kérdésként merülhet fel, hogy miért volt ilyen szigorú a jogalkotó és indokolt-e ezen jogintézmény ily módon történő szabályozása. Véleményem szerint amennyiben egy olyan jogalkalmazói rendszert kívánunk működtetni, amely hatékony és belátható időn belül a jogvitákat orvosolja, akkor elengedhetetlen, hogy a felek professzionális képviselők útján lépjenek fel.

A jogi képviselőre hárul a felelősség, hogy olyan keresetlevél kerüljön a bíróság elé, amelyből az érvényesítendő igény alapjai egyértelműen kiderülnek, valamint ami megfelelően alá van támasztva.⁶ Sajnos rendkívül gyakori hazánkban, hogy egy jogi képviselő nincs megfelelő módon felkészülve arra, hogy érdemben az ügyének ura legyen. Ez a probléma nem egy új keletű dolog, hiszen egy 1206-ból fennmaradó szentszék elé szóló idézés⁷ is kimondta már, hogy a fél jelenjen meg ügyében „vagy személyesen, vagy meghatalmazott képviselő útján, akik a teljes ügyre nézve megfelelően instruálva vannak.” Azt mondhatjuk el, hogy a jelenleg hatályos Pp. az együttműködés és a felkészültség követelményeit egyaránt elvárja.

A peres felektől és képviselőiktől megkövetelt, hogy szakszerűen járjanak el, hiszen a szakszerűség hiánya kihatással van az igényérvényesítés sikerességére, valamint a perek észszerű időn belül való befejezésére is.⁸

Egy felelősségteljes jogi képviselőtől elvárható, hogy tisztában legyen ügyfelének eljárási jogaival és kötelezettségeivel, valamint a jóhiszemű perrivelből fakadó és az általános eljárás-támogatási kötelezettségből adódó megkövetelt magatartásokkal. Reális követelés továbbá az is, hogy a perrendi szabályok teljes körét ismerje, és ennek fényében megfelelő tartalmú keresetet terjesszen elő. A jogalkotó a jogi képviselő szakemberi mivoltát abban is kifejezésre kívánja juttatni a Pp. 111. §-ában, mely szerint a jogi képviselővel

⁴ Réti László (2017): A megújult képviselési szabályok. *Jogtudományi Közlöny*. 72. évf., 11. sz., 473.

⁵ Nyilas: *i.m.* 452.

⁶ Szabó Imre (2017): Szakértelem és felelősség. *Jogtudományi Közlöny*. 72. évf., 9. sz., 374.

⁷ Sík Sándor (1896): A magyar ügyvédi kar történeti kiállításának katalógusa. Budapest, 1896. 1.o. 1. sz. irat.

⁸ Nyilas: *i.m.* 452.

eljáró felet a bíróság részéről tájékoztatási kötelezettség nem terheli az eljárási jogok és kötelezettségek vonatkozásában.⁹

A törvény indokolásának¹⁰ azon része mindenképpen kiemelést érdemel, amely az újramodellezésről fejt ki gondolatokat. A szabályozás indoka főként az, hogy mára a jogviták lényegesen bonyolultabbá váltak és a felperesi oldalon a megalapozott igényérvényesítéshez, az alperesi oldalon pedig az eredményes védekezéshez minőségi jogi szaktudásra van szükség, ami pedig elengedhetetlenné teszi egy jogvégzett szakember közreműködésének az igénybevételét.

Amennyiben a peres felek perbeli cselekményeiket szakszerűen fejtik ki, az jelentős mértékben növelheti az igényérvényesítésük sikerességét. Szemben ezzel egy pontatlan jogi képviselő kijelentései a per menetét könnyedén negatív irányba terelhetik el.¹¹ Rendkívül hangsúlyos, hogy kötelező jogi képviselő esetén annak hiánya a perbeli nyilatkozatok és cselekmények hatálytalanságát idézheti elő, végső esetben pedig az eljárás megszüntetését.¹²

A polgári perrendtartás egyik rendkívül fontos alapelve a rendelkezési elv, amely gyakorlásában szintén meghatározó szerepe van a jogi képviselőnek, hiszen átgondolt módon helyesen kell feltüntetni az érvényesíteni kívánt jogot – a jogalap megjelölése útján – és azt is, hogy a bíróságtól pontosan mit kér a fél konkrétan. Az új Pp. az általános szabályokat a kötelező jogi képviselői eljárás modelljének megfelelően formálja és jogosan várja el a jogi szakvizsgával rendelkező, hivatásszerűen jogász tevékenységet végző személyektől azt, hogy a keresetnek a jogalapját, valamint az érvényesíteni kívánt jogot jogszabályi helyre történő hivatkozással jelöljék meg.¹³

A jogi képviselői felelősség jelentősége és kulcsfontossága abban is megmutatkozik, hogy a perfelvételt lezáró végzéshez a bíróság kötve van, és ezt követően a per érdemi szakaszában az érdemi nyilatkozatnak és a keresetnek a megváltoztatása jelentősen megnehezül, ami komoly felelősséget telepít a jogi képviselőre és magas szintű szakmai felkészültséget feltételez.¹⁴

A polgári perrendtartás fokozott szakmai elvárásokat megkövetelő szabályain túl az Üttv.¹⁵ is kiemelt jelentőséggel bír, amikor a jogi képviselő felelősségéről esik szó. Az ügyvédek a jogi szabályozás közgazdaságtani értelemben szolgáltatónak tekinti, míg azokat az embereket, akik igénybe veszik a szolgáltatásaikat pedig fogyasztóknak. Egyértelmű tehát, hogy nem egyenlő pozícióban elhelyezkedő felekről beszélünk és az információs aszimmetria hatással van a köztük levő viszonyra. Némi garanciaként szolgálhat az Üttv. azon rendelkezése, mely szerint az ügyvédek kötelesek felelősségbiztosítási

⁹ Nyilas: *i.m.* 459.

¹⁰ T/1900. számú törvényjavaslat.

¹¹ Réti: *i.m.*, 477.

¹² Réti: *i.m.*, 477.

¹³ SZABÓ: *i.m.* 378.

¹⁴ SZABÓ: *i.m.* 378.o.

¹⁵ 2017. évi LXXVIII. törvény az ügyvédi tevékenységről.

szerződést kötni az ügyvédi tevékenysége során okozott károk megtérítésére, és azt a tevékenysége teljes időtartama alatt fenntartani. Ennek következtében senki sem folytathat ügyvédi praxist érvényes felelősségbiztosítási fedezet nélkül.¹⁶

Nem korlátlan azonban egy jogi képviselőnek a felelőssége, hiszen az ügyvédek remélhetőleg tisztában vannak a ténnyel, hogy az ügyfelük által előadott információ csak a történet egyik oldalára enged betekintést nyerni. Még a legalaposabb tényvázlat készítése során sem lehet azt kizárni, hogy bizonyos releváns tények hiányoznak, mivel az ügyfél hiányosan adta át az információkat a történésekkel kapcsolatban.

Ennek megoldására szolgál az Üttv. azon rendelkezése, amely felmenti az ügyvédet az alól, hogy nyomozzon azzal kapcsolatban, hogy mekkora a valóságtartalma annak, amit ügyfele számára közöl és nem lehet felelősségre vonni azt az ügyvédet, aki ezek adatok tudatában adott véleményt, majd később valótlanak bizonyult az információ. Az előbb leírtakra tekintettel tehát azt lehet mondani, hogy az ügyvéd egy konkrét jogi tanácsadás során birtokába kerülő információt teljes körűnek, pontosnak és valósnak fogad el (eltérő megállapodás hiányában természetesen).¹⁷ Mindezek ellenére azonban a jogi képviselő kötelezettsége az ügyfelet tájékoztatni a jogi kockázatokról és ezt követően már az ügyfél felelőssége, hogy egy potenciális magas pervesztesség kockázatában továbbra is igényt tart-e a jogi képviseletre a bíróság előtt. Az ügyvédi törvény kifejezetten rendezi ezen kérdéskört, mely szerint, ha az ügyfél utasítása az ügyfél érdekeire nézve célszerűtlen, annak végrehajtása előtt az ügyvéd az ügyfél figyelmét erre a körülményre köteles felhívni.¹⁸ Tehát nem kizárt azon esetekben sem egy megbízás elfogadása, hogy nyilvánvalóan „veszett ügyről” van szó, azonban a jogszabály által rá háruló kötelezettséget nem kerülheti ki és a nyereségérdekeltség nem írhatja felül a normatív kötelezettségeket.

2. A látszólagos képviseletről általánosan

Amikor látszólagos képviseletről beszélünk, akkor hiányzik a professzionális, jogot művelő szakembertől megkövetelt magatartás, mivel ilyenkor az ügyfél az, aki az érdemi szerzője annak a nyilatkozatnak, ami nem tőle lenne elvárt. A következőkben három kiemelkedő esetet fejt ki a tanulmány, ahol a látszólagos képviselet problematikáira kívánok rámutatni a gyakorlat szemüvegén keresztül. Az első két jogeset még a „rég”i” polgári perrendtartás szabályai alapján került elbírálásra, míg a harmadik jogeset pedig már a jelenleg hatályos eljárásjogi jogszabály alkalmazása révén.

¹⁶ RÉTI: *i.m.*

¹⁷ SZABÓ: *i.m.* 375.

¹⁸ Üttv. 39. § (3)-(5) bekezdés.

Mivel a jogalkalmazás eddigi rendelkezésre álló gyakorlatából azt lehet látni, hogy a látszólagos képvisellel kapcsolatos ügyeknél pártfogó ügyvéd volt a fél jogi képviselője, ezért röviden szeretnék kitérni ezen intézményre is.

A pártfogó ügyvédek intézménye gyanánt a legfontosabb jogszabály a 2003. évi LXXX. törvény, amely a jogi segítségnyújtásról címet viseli. A törvény rendelkezik arról, hogy az állam jogi segítségnyújtás keretében a törvényben meghatározott polgári peres és nemperes eljárásokban a feleknek biztosítja a pártfogó ügyvédi képviselést és annak költségeit a fél helyett megelőlegezi vagy viseli. Fontos azonban kiemelni, hogy az állam csak a rászorulóknak esetében előlegezi és – bizonyos esetekben – viseli a pártfogó ügyvéd díját.

Elgondolkodtató számomra, hogy mennyire várható el egy pártfogó ügyvédtől az a fajta profizmus és felkészültség, mint egy olyan jogi képviselőtől, aki a „hagyományos” megbízási szerződés alapján képviseli az ügyfelét. Valószínűleg teljesen más a belső motiváció a két esetben a jogi képviselők részéről és véleményem szerint ez egyáltalán nem felel meg a polgári perrendtartás által támasztott követelményeknek, valamint a Pp. preambulumaival is igen erősen szembe megy ezen felfogás.

A következőkben három különösen lényeges, eddig felmerült kérdés megválaszolására törekszem, amely alkalmas ennek a témának a pontosabb körülményeire. Az egyértelműség végett megemlítem érdemel a konkrét kérdések tárgyalása előtt, hogy a feldolgozott jogesetek során a kötelező jogi képviselést eseteivel találkozhatunk.

3. Miként ítélt meg a jogi képviselő által benyújtott, azonban közreműködése nélkül elkészített nyilatkozat?

Az általam vizsgált jogesetekben¹⁹ központi kérdésként merült fel, hogy az a beadvány, amit a fél személyesen készített el, és amelyet az igazolási kérelemhez csatolt, hatályosnak tekinthető-e.

Az ügyben az ítéltábla előtti másodfokú eljárásban a pártfogó ügyvéd által képviselt fél tartalma szerint olyan csatlakozó fellebbezést nyújtott be, amelyen nem szerepelt a jogi képviselő aláírása, valamint ellenjegyzése, amely egyértelműen utal arra, hogy ezt saját maga készítette el úgy, hogy abban a pártfogó ügyvéd semmilyen módon nem működött közre.

Az ítéltábla a pártfogó ügyvédet, mint jogi képviselőt nyilatkozattételre hívta fel, hogy a fél által személyesen írt beadványát azt csatlakozó fellebbezésként kívánja-e előterjeszteni. Felhívta arra is a figyelmet, hogy amennyiben így kíván cselekedni, akkor a beadványt lássa el ellenjegyzésével, mivel ezek elmaradása esetén a felperes nyilatkozata hatálytalan, tekintettel a kötelező jogi képviseléstre való követelményekre.

A felhívás eredménytelensége folytán az ítéltábla a csatlakozó fellebbezést elutasította. Álláspontjával a végzés ellen előterjesztett fellebbezést elbíró

¹⁹ BH2017.191.

Kúria egyetértett, s kimondta, hogy kötelező jogi képviselet esetén a fél által, jogi képviselő közreműködése nélkül, saját maga által készített beadványban szereplő nyilatkozat hatálytalan.

Ebből a jogesetből levezethető az az értelmezés, hogy amikor a jogi képviselet kötelező, akkor hatálytalan az a kérelem vagy nyilatkozat, amit a fél sajátkezüleg és önállóan készít el a jogi képviselőjének közreműködése nélkül. Az sem orvosolja ezen „elkészítési módot”, hogy a jogi képviselő beadványa mellett kerül becsatolásra a nyilatkozat.

4. Jogosult a jogi képviselővel eljáró fél személyesen fellebbezést benyújtani?

A második kérdés szintén egy – már lezajlott – jogvita keretei között merült fel.²⁰ A konkrét ügyben a felperes az elsőfokú ítélettel szemben személyesen nyújtotta be a fellebbezését, annak ellenére, hogy ezt jogi képviselő közreműködésével kellett volna megtennie a jogszabályok által előírt módon. Az eljáró bíróság az itt említett információkról megfelelő tájékoztatást adott a felperesnek, aki ezt követően pártfogó ügyvéd segítségét vette igénybe. A fellebbezés vonatkozásában az elsőfokú bíróság a hiányosságok pótlására hívta fel a jogi képviselőt, mivel a fellebbezés nem jelölte meg azt, hogy a megtámadott ítéletet mennyiben és milyen okból kívánja megváltoztatni. A pártfogó ügyvéd azt a megoldást választotta, hogy bejelentette beadványában: a fél a fellebbezési hiányok pótlása érdekében többszöri felhívás ellenére sem kereste fel őt irodájában, emiatt a fellebbezést sem tudta megfelelően elkészíteni. A beadványához csatolta a felperes által személyesen elkészített fellebbezést.

A másodfokú bíróság a fellebbezést, annak hatálytalansága miatt, hivatalból elutasította. A döntés indokai szerint a fellebbezés ilyen formában nem tekinthető hatályosnak és nem beszélhetünk arról, hogy a kötelező jogi képviselet szabályainak megfelelő lenne, hiszen nem tekinthető a jogi képviselő által előterjesztettnek ezen nyilatkozat. A bíróság rámutatott a jogszabály azon rendelkezéseire is, amelyek a kötelező jogi képviselőről szólnak, és kiemelte, hogy ezek azt a célt szolgálják, hogy a fél kérelmeit, beadványait szakszerűen, a törvény által előírt követelményeknek megfelelően (alakilag és tartalmilag egyaránt) terjessze elő, mivel a perkoncentráció sikeressége ezt megköveteli.

Továbbá a bíróság érvelése szerint a kötelező jogi intézmény értelmét veszítené akkor, ha „*a fél által a bíróság elé tártni kívánt tény-, bizonyíték- és hivatkozáshalmaz szakszerű rostálására, szerkesztésére és megfogalmazására nem kerül sor, a bíróság közvetlenül a fél előterjesztésével kell foglalkozzon, mintha jogi képviselő nem is lenne a perben.*”²¹

²⁰ BDT2017.3640.

²¹ BDT2017.3640.

A bíróság a korábbi eljárásjogi törvényünk²² 73/A. § (1) bekezdésének a) pontjára hívta fel a figyelmet, amely kimondta, hogy kötelező a jogi képviselőt az ítéletelőkészítés előtti eljárásban olyan esetekben, amikor a fél fellebbezést kíván előterjeszteni. Továbbá a bíróság érvelésében a 73/B. § (1) bekezdésére is hivatkozott, amely arról rendelkezik, hogy olyan esetekben, amikor a jogi képviselő kötelező, akkor a jogi képviselő közreműködése nélkül eljáró fél perbeli cselekménye és nyilatkozata egyaránt hatálytalan.

Összegzésként azt mondhatjuk el jelen kérdés tárgyalása során, hogy a fellebbezés ily módon történő benyújtása egyáltalán nem felel meg a jogalkotó, valamint a jogalkalmazó által támasztott elvárásoknak, mivel nem a megfelelő személytől származik, továbbá a tartalma is hiányos és a rendelkezési elvnek megfelelően a bíróság a konkrét tartalom és kérés hiányában nem tud eljárni. Ez a döntés is azt fogalmazta meg elvi tartalommal, hogy kötelező jogi képviselő esetén hatálytalan a beadvány, ha az pusztán a jogi képviselő arra vonatkozó nyilatkozatát tartalmazza, hogy az általa képviselt fél által elkészített – már előterjesztett vagy mellékelte – beadványban foglaltakat fenntartja.

5. Hogyan ítélandó meg a fél által készített megjegyzés a szakvélemény vonatkozásában?

Az utolsó kérdés, amelyre a választ keresem a Debreceni Ítéletelőtti eljárás egyik eljárás során merült fel.²³ Az ismertetett ügy során a felperes szakvéleményre tett észrevételének figyelembe vehetőségét kellett értelmezni. A fél az ügyben készült szakvéleményre megjegyzéseket tett, azonban ezeket a pártfogó ügyvédje változtatás nélkül küldte meg a bíróságnak. Az ügyben elsőfokon eljáró bíróság azonban ezt nem vette figyelembe arra tekintettel, hogy az így tett nyilatkozat hatálytalan a Pp. 74. §-ának (1) bekezdése alapján, amelyről egyébként a bíróság tájékoztatást is adott.

A fél az ítélet elleni fellebbezésében kifogásolta, hogy az elsőfokú bíróság nem járt el jogszerűen akkor, amikor a megjegyzését figyelmen kívül hagyta és ezáltal sérültek a jogai és nem hivatkozott megfelelően a hatálytalanságra. Előadta, hogy a jogi képviselője úgy nyújtotta be a beadványt, mintha az a sajátja lett volna, tehát állítása szerint az abban található információkat az elsőfokú bíróságnak értékelnie kellett volna és ennek következtében az elsőfokú bíróság megalapozatlan ítéletet hozott.

A másodfokú bíróság megalapozatlannak találta ezen fellebbezési érvelést. Vizsgálta, hogy az elsőfokú bíróság megsértette-e az eljárási szabályokat akkor, amikor a felperesnek a szakvéleményre tett észrevételeit hatálytalannak nyilvánította. Úgy találta, hogy a pártfogó ügyvéd az elsőfokú eljárás során csupán fenntartotta a felperes megjegyzéseit és ez lényegében csak egy formális

²² 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról

²³ Debreceni Ítéletelőtti eljárás Pf.II.20.183/2022/9.

csatlakozást jelentett a fél nyilatkozataihoz. Ez az eljárás nem felel meg a kötelező jogi képviselő felé támasztott elvárásoknak.

A jogi képviselő kötelezettsége lett volna a nyilatkozatát oly módon előterjeszteni, hogy az elejétől a végéig az tőle származzon, mivel a professzionális perviteli szabályok és elvárások ezt megkövetelik egy képzett szakembertől. A kötelezően eljáró jogi képviselővel szemben támasztott elvárás, hogy beadványának önmagában mind alakilag, mind tartalmilag ki kell elégítenie a törvényi elvárásokat.

Ennek az ügynek az elemzése alapján is az állapítható meg, hogy a bíróság következetesen követte a bírói gyakorlatban ismert azon elvet, hogy a jogi képviselő intézményével ellentétben az az értelmezés, ha a fél által a bíróság elé tártni kívánt tényelőadásokat a jogi képviselő nem szerkeszti meg, valamint nem fogalmazza át. Lényegében ez azt jelenti, hogy a bíróságnak konkrétan a fél előadásait kell megítélni, ami már értelmezhetetlenné teszi a jogi képviselő jelenlétét.

Összességében tehát az mondható el, hogy a jogalkotó és a jogalkalmazó kézzel fogható követelményeket támaszt mind a jogait érvényesíteni kívánó fél, mind az őt képviselő jogi képviselő irányában is. Ezek a követelmények a felelősség fontosságának kiemelésére hívják fel a figyelmet, amely nem hagyható figyelmen kívül olyan esetekben, amikor valakinek az érvényesítendő igénye a tét.

Nem állja meg az a kijelentés a helyét, hogy a magyar társadalom nagy része tisztában van a joggal és az azon belüli egyes intézményekkel, mivel a legtöbb polgár nem így szocializálódott, tehát jogosan elvárható egy jogi képviselőtől, hogy felelősen képviselje ügyét és ügyfelét egyaránt.

Tanulmányomban arra próbáltam kívántam rávilágítani, hogy a látszólagos képviselő megfigyelhető a magyar joggyakorlatban, ezzel hátráltatva a perkoncentráció elvét. Továbbá a társadalom számára is jelentős veszélyforrás az ilyen fajta képviselő, mivel közel azonos hatást vált ki, mintha a laikus fél lépett volna fel ügyében önállóan olyan esetben, amikor kötelező jogi képviselőt a megkövetelt.

Ugyan a formalitás teljesül, mivel a jogi képviselő valóban jelen van az eljárás során és az terjeszti elő az adott nyilatkozatot, de a jogvédelem kirívó módon sérül és a pernyertességi esélyek is ezzel arányosan redukálódnak. Reménykedem benne, hogy a következő időszakban ez a káros „intézmény” eltűnni látszik majd a joggyakorlatból és a kiszolgáltatott helyzetbe került egyének minőségi és szakszerű képviselőre tarthatnak igényt.

Források jegyzéke:

- Kengyel Miklós (2003): *Magyar polgári eljárásjog*. Budapest, Osiris.
- Nyilas Anna (2022): Professzionális pervitel a perhatékonyság szolgálatában - a jogképviselő részvételének hatása a permenetre. *Magyar Jog*, 69. évf., 7-8. sz., 452-460.
- Réti László (2017): A megújult képviseleti szabályok. *Jogtudományi Közlöny*. 72. évf., 11. sz., 473-482.
- Sík Sándor (1896): A magyar ügyvédi kar történeti kiállításának katalógusa. Budapest.
- Szabó Imre (2017): Szakértelem és felelősség. *Jogtudományi Közlöny*. 72. évf., 9. sz., 373-385.
- 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról
- 2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról
- T/11900. számú törvényjavaslat
- BH2017.191.
- BDT2017.3640.
- Debreceni Ítéltábla Pf.II.20.183/2022/9.

AZ ÁLLAM, MINT PIACI SZEREPLŐ A MAGYAR TELEKOMMUNIKÁCIÓ PIACÁN*

Kékesi Klaudia-Kondor Marianna¹

A távközlés (vagy telekommunikáció) nagy távolságra történő kommunikációt jelent, azaz a kommunikáció lehetőségének kibővítését nagyobb távolságokra, anélkül, hogy az információ eredeti hordozóját kísérelnénk meg áthelyezni.² A telekommunikációs szektor olyan vállalatokat foglal magában, amelyek globális szinten biztosítják a kommunikáció lehetőségét telefonon, interneten, rádióhullámokon keresztül, vezeték nélküli vagy kábeles kapcsolatok révén. Ezek a cégek fejlesztették ki azt az infrastruktúrát, amely lehetővé teszi hang, szöveg- és videóadatok továbbítását bárhová a világon. Az iparág legnagyobb szereplői közé tartoznak a vezetékes és mobiltelefon-szolgáltatók, a műholdas társaságok, a kábelszolgáltatók, valamint az internetszolgáltatók.³ A blogbejegyzésünkben a mobiltelefon- szolgáltatás piacára szeretnénk részletesebben kitérni.

1. A magyar telekommunikáció múltja

A magyar telekommunikáció⁴ fejlődése 1847-ben kezdődött az első távíróvonal kiépítésével Pest és Pozsony között. 1877-ben jelent meg Magyarországon a telefon, az első budapesti telefonvonal pedig 1881-ben létesült. A telefonhálózatot kezdetben magánvállalatok, később a Magyar Királyi Posta fejlesztette, de a világháborúk jelentős károkat okoztak az infrastruktúrában hazánkban is.

A szocialista időszakban az állami irányítás alatt újjáépítették a hálózatot, de a technológiai fejlődés elmaradt Nyugat-Európától. Majd a rendszerváltás után a liberalizáció és külföldi befektetések felgyorsították a fejlődést. Az 1990-es években a Matáv vezetésével modernizálták a hálózatot, a mobiltelefonok és a GSM-hálózatok elterjedése forradalmi változásokat hozott. A 21. században az internet, az okostelefonok, valamint az 5G technológia térhódítása Magyarországi telekommunikációs infrastruktúrájában is megjelent.

* DOI 10.21867/KjK/2024.3.4.

¹ *Kékesi Klaudia*, IV. éves jogász hallgató, DE ÁJK; *Kondor Marianna*, IV. éves jogász hallgató, DE ÁJK

² Lajtai Dániel: *Távközlés és kommunikáció ma*.
<https://people.inf.elte.hu/paraszt/ladmaat/tavkozles.htm>, (2024.11.18.)

³ Bata Boglárka Viviana: *A magyar telekommunikációs piac átalakulása, a Vodafone UPC felvásárlás*. Budapesti Corvinus Egyetem, Szakdolgozat, 10.

⁴ A magyarországi vezetékes távközlés kronológiája, https://www.hshe.hu/?page_id=5341, (2024.11.18.)

2. Vodafone Magyarország

A Vodafone Magyarország Távközlési Zrt. egy globális telekommunikációs szolgáltató része, amely a világ egyik vezető mobilkommunikációs szolgáltatójaként Európában, a Közel-Keleten, Amerikában, Afrikában és Ázsiában is jelen van, világszerte több mint 461 millió ügyfelet szolgál ki.⁵ A vállalat jelenleg 70,5%-ban az Antenna Hungária és 29,5%-ban a Corvinus Zrt tulajdonában áll. A több mint 70%-os tulajdonrész miatt szokás az Antenna Hungária Zrt. leányvállalatának is nevezni. A dolgozat kiemelt hangsúlyt fektet a vállalat felvásárlására, amely eredményeként a cég magánkézből állami tulajdonba kerülése következik be, ugyanis az Antenna Hungária tulajdon része felvásárlás következtében a magyar állam tulajdonában levő 4iG tulajdonát képezi.

1999-ben a Vodafone Magyarország Rt. – az akkori VRAM és Primatel – elnyerte a koncessziós jogot a magyarországi GSM 900/DCS 1800 mobil rádiótelefon hálózat kiépítésére. A Vodafone Magyarország 1999-es koncessziós jogának odaítélése azzal a céllal történt, hogy az állam elősegítse a telekommunikációs piac liberalizációját és növelje a piaci versenyt. A kormány már nem kívánt kizárólagos szereplőként jelen lenni a mobil szolgáltatások terén, hanem lehetővé kívánta tenni a magánvállalatok számára, hogy saját hálózataikat kiépíthessék. Ezzel párhuzamosan a verseny fokozására is törekedtek, hogy a piac rugalmasabbá és dinamikusabbá váljon, a fogyasztói igények gyorsabb kielégítése érdekében. A szolgáltató kezdetben még a versenytársainak, a Westel és a Pannon GSM hálózatának tornyait használta. akik egyébként már 1994 és 1995 óta rendelkeztek koncessziós joggal.

2000-es évek elején a Vodafone Group megvásárolta a Pannon GSM 100%-át, így a vállalat neve Vodafone Magyarország Zrt.-re változott. Ezzel a lépéssel a Vodafone globális márkája a magyar piacon is megjelent, kezdetben még csak mobilszolgáltatóként, rövid időn belül azonban már korlátlan internetszolgáltatást is biztosított az ügyfelei számára. A szolgáltató indulásakor az Antenna Hungária mindössze 20%-os tulajdonrészrel rendelkezett a vállalkozásban, amit 2004-ben eladott a Vodafone Internationalnek.⁶

2010-ben a Gazdasági Versenyhivatal a Vodafone-t és a T-Mobile-t is megbírságot, mert mindkét vállalat azt állította, hogy a leggyorsabb mobil adathálózattal rendelkezik az országban, anélkül, hogy erre megfelelő bizonyítékot szolgáltatott volna. A kampányokban megjelent reklámszövegek, mint például „Magyarország leggyorsabb mobil adathálózata” vagy „Nálunk böngészhetsz a leggyorsabban a hazai

⁵ A Vodafone Magyarország Zrt. 2015/2016. évi vállalati felelősségvállalási jelentése, <https://www.vodafone.hu/static/vallalati-felelossegvallalas/2015-2016.pdf>, (2024.11.18.)

⁶ https://www.vodafone.hu/static/egyeni/prepaid/vodafonerol/magyarorszagon/sajtoanyagok/10evemagyarorszagon/letoltesek/Vodafone_Global_tortenete_roviden_fin.pdf, (2024.11.18.)

mobilszolgáltatók közül”; a fogyasztókban hamis benyomást kelthettek, megtévesztették, elhitették a fogyasztókkal, hogy a Vodafone hálózatában érhető el a legnagyobb webböngészési sebesség. A Vodafone felmérést készített az adathálózatának teljesítményére vonatkozóan és kiemelte hálózati szolgáltatások kedvező tulajdonságait, azonban a vizsgálat során bebizonyosodott, hogy a mérések nem reprezentálták a mobilinternet szolgáltatás szempontjából lefedettnek tekinthető teljes területet.

A Gazdasági Versenyhivatal megállapította, hogy a vállalkozások jogszerűtlen összehasonlító reklámokat alkalmaztak a fenti magatartásukkal és a fogyasztókkal szemben tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot folytattak. A GVH a Vodafone-t 50 000.000 forint, a Magyar Telekomot 100.000.000 forint bírság megfizetésére kötelezte. A bírságösszegek különbségét elsősorban a reklámokra fordított kiadások eltérő mértéke indokolta.⁷

2012-ben 50%-os vegyesvállalatot hozott létre a Tescoval és elindult a Tesco Mobile szolgáltatás, ez a partnerség volt az első hivatalos együttműködés a két cég között a világon. 2019-ben a vállalat felvásárolta a UPC Magyarországot, a UPC márkanevet 2020 áprilisában meg is szüntették országszerte. 2020-tól a Vodafone torony üzletágát hozták létre. A torony üzletág a telekommunikációs iparágban az infrastruktúra-specifikus tevékenységekre utal, különösen a mobilhálózati adótoronyok üzemeltetésére, karbantartására és bérbeadására. Ez az üzleti modell egyre elterjedtebb a távközlési szektorban, ahol a szolgáltatók elkülönítik az infrastruktúrát (például az adótoronyokat és kapcsolódó eszközöket) a szolgáltatói tevékenységtől, hogy javítsák hatékonyságukat és növeljék bevételeiket. Európa szerte a Vantage Towers nevű cég üzemelteti.⁸

A kezdetektől egészen 2023-ig elmondható, hogy a vállalat javarészt magántulajdonban volt, azonban 2023 januárjában a tulajdoni részesedések gyökeresen megváltoztak, ugyanis megtörtént a rendszerváltás óta legnagyobb vállalati felvásárlás Magyarországon.

⁷<https://www.vg.hu/cegvilag/2012/06/oriasi-birsaggal-sujtotta-a-vodafone-t-es-az-mtelekomot-a-gvh> (2024.11.18.)

⁸ Bata Boglárka Viviana: i. m. 53-59. o. http://publikaciok.lib.uni-corvinus.hu/publikus/szd/Bata_Boglarka_Viviana.pdf (2024.11.19.)

3. Állam, mint magánszereplő a piacon: Vodafone Magyarország felvásárlása

A Vodafone Magyarország felvásárlásának bejelentése 2021. szeptember 23-án történt, és a tranzakció a Vodafone Group és a 4iG Nyrt. között valósult meg.⁹ A Vodafone Group, a világ egyik legnagyobb telekommunikációs szolgáltatója, már hosszú évek óta jelen volt a magyar piacon, ahol a mobiltelefon-szolgáltatások mellett szélessávú internetet és egyéb digitális szolgáltatásokat is kínált. A 4iG viszont a magyar piacon gyorsan növekvő, helyi székhelyű technológiai vállalat. A budapesti központú, magyar többségi tulajdonban álló 4iG vezető szerepet tölt be a távközlési, IT rendszerintegrációs, úripari és technológiai szolgáltatások területén Magyarországon és a Nyugat-Balkánon. Anyavállalata, a Budapesti Értéktőzsdén jegyzett 4iG Nyrt. Bevételeinek 86%-át a távközlési szektor adja, portfólióját Magyarországon és a régióban az Antenna Hungária fogja össze, amelyben a magyar állam 23,8%-os tulajdonnal rendelkezik (így a magyar állam közvetett tulajdonossá vált).

Az elmúlt évek akvizíciói, például a Vodafone Magyarország és a DIGI felvásárlása révén a 4iG az ország második legnagyobb telekommunikációs szolgáltatójává vált, több millió mobil- és vezetékes ügyféllel. Ezenkívül nemzetközi szinten a 4iG a Nyugat-Balkán piacvezető távközlési szolgáltatója, montenegrói és albán leányvállalatai közel 2,6 millió ügyfelet szolgálnak ki.¹⁰

A 4iG és a Vodafone Group között megkötött megállapodás egy meghatározó tranzakció volt a magyar telekommunikációs piacon, amelynek értéke körülbelül 715 milliárd forintot tett ki. Az üzlet keretében a Vodafone Magyarország teljes infrastruktúrája, ügyfélportfóliója és a márka szellemi tulajdona is a 4iG tulajdonába került. A tranzakció révén a 4iG jelentős előnyökre tett szert, hiszen a Vodafone nemzetközi tapasztalatai és technológiai újításai új távlatokat nyitottak a magyar telekommunikációs piac számára.

Az elmúlt évek során a magyar telekommunikációs szektor jelentős változásokon ment keresztül, a piaci verseny pedig egyre intenzívebbé vált. A magyar telekommunikációs piac kettős szerepben tekinthető az állam szempontjából: egyrészt szabályozóként, másrészt piaci szereplőként. Az állam szabályozói tevékenysége magában foglalja a jogszabályok alkotását és a szektor felügyeletét, amelyet a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH) végez, mint független szabályozó szerv. Az 1990-es évek rendszerváltását

⁹ Horváth Sebestyén - Miért stratégiai ágazat a távközlési szektor, és mi a helyzet Európa többi részében? <https://www.oeconomus.hu/oecofocus/miert-strategiai-agazat-a-tavkozlesi-szektor-es-mi-a-helyzet-europa-tobbi-reszenben/>, (2024.11.19.)

¹⁰ 4iG Csoport Cégbemutató, <https://www.4ig.hu/cegbemutato>, (2024.11.18.)

követően a piac liberalizációja lehetőséget adott hazai és külföldi magánvállalatoknak, hogy belépjenek a szektorba. Kezdetben az állam a piaci verseny fenntartására és az egyenlő feltételek biztosítására koncentrált. Az utóbbi években azonban az állam egyre inkább aktív piaci szereplővé vált, nemcsak szabályozóként, hanem magánvállalkozóként is jelen van. Az infrastruktúra fejlesztése és a nemzeti tulajdon arányának növelése stratégiai célként jelent meg. Ezzel az állam kettős szerepe egyensúlyt teremt a piaci verseny ösztönzése és a nemzeti érdekek védelme között, miközben az iparág modernizációját és digitalizációját is elősegíti.

Források jegyzéke:

- 4iG Csoport Cégbemutató, <https://www.4ig.hu/cegbemutato> (2024.11.18.)
- A magyarországi vezetékes távközlés kronológiája, https://www.hshe.hu/?page_id=5341 (2024.11.18.)
- A Vodafone Magyarország Zrt. 2015/2016. évi vállalati felelősségvállalási jelentése
- Bata Boglárka Viviana: A magyar telekommunikációs piac átalakulása, a Vodafone UPC felvásárlás. Budapesti Corvinus Egyetem, Szakdolgozat, 53-59.
- Horváth Sebestyén: *Miért stratégiai ágazat a távközlési szektor, és mi a helyzet Európa többi részében?* <https://www.oeconomus.hu/oecofocus/miert-strategiai-agazat-a-tavkozlesi-szektor-es-mi-a-helyzet-europa-tobbi-reszeben/> (2024.11.19.)
- Óriási bírsággal sújtotta a Vodafone-t és az MTelekomot a GVH. <https://www.vg.hu/cegvilag/2012/06/oriasi-birsaggal-sujtotta-a-vodafone-t-es-az-mtelekomot-a-gvh> (2024.11.18.)
- 10 éves a Vodafone. https://www.vodafone.hu/static/egyeni/prepaid/vodafonerol/magyarorszagon/sajtoanyagok/10evmagyarorszagon/letoltesek/Vodafone_Global_tortenete_roviden_fin.pdf (2024.11.18.)
- Lajtai Dániel: *Távközlés és kommunikáció ma.* <https://people.inf.elte.hu/paraszt/ladmaat/tavkozles.htm> (2024.11.18.)
- Tóth Tihamér (2010): A gazdasági versenyhivatal jelentősebb döntései a fogyasztók megtévesztése és a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tárgyában a 2009. évben. *Iustum Aequum Salutare*, 1. sz. 29-56.
- 2/2023. (I. 9.) Korm. rendelet a Vodafone Magyarország Távközlési Zártkörűen Működő Részvénytársaság feletti irányítás megszerzésével

megvalósuló összefonódás nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítéséről

- 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról
- 2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről

Fórum rovatunkban a Közjavak folyóirat korábbi számaiban megjelent tanulmányokhoz érkezett hozzászólásokat, vitaindítókat, reflexiókat, megjegyzéseket közöljük. A közös gondolkodás alapjainak továbbépítéséhez kíván fórumot biztosítani, továbbá a közjogi kutatások aktuális kérdéseinek megvitatásához, közvetlenül teret adva az aktuális témákkal kapcsolatos hírek megjelenésének, valamint a szakmai vélemények és különböző álláspontok közlésének a különböző jogágak közötti szabad és kötetlen kommunikáció jegyében.

AZ ONLINE PLATFORMOK SZABÁLYOZÁSA ÉS A FELHASZNÁLÓ VÉDELEM KÉRDÉSEI*

Győri Blanka-Kékesi Klaudia¹

Napjainkban a jog világának egyik legnagyobb kihívását jelenti, hogy a gyorsan változó világhoz, és ezzel az internet és a technika rohamos fejlődéséhez hogyan tudnak a jogalkotók és az általuk meghozott jogszabályok alkalmazkodni. A Bizottság 2019–2024 közötti stratégiájának prioritásai között szerepel az EU digitális korra való felkészítése, amelynek fókuszában az embereket szolgáló technológiák, a tisztességes verseny és a nyílt internet áll. Az Európai Unió szabályozási kezdeményezései természetesen az online platformokat sem hagyhatják figyelmen kívül. Az élet egyre több területén jelennek meg a platformok, akár új platformok formájában, akár már ismert platformok horizontális terjeszkedéseként.² Ezért is, az elmúlt időszakban az online platformokat érintő szabályozások egyre nagyobb prioritást kaptak az Unióban, és mára kiterjednek a munkajog, a szerzői jog, a fogyasztóvédelem, a tisztességes verseny, valamint a platformhasználat kérdéseire is.³

1. A kialakult szabályanyag és a Digital Service Act (DSA)

2019-től a digitális platformok szerepe jelentősen átalakult, amit több társadalmi, gazdasági és politikai esemény előzött meg. Ezek a platformok gyors terjedéséhez és hatásuk növekedéséhez vezettek, számos területen nyomasztó dominanciát eredményezve. Felismerték, hogy a korábbi

* DOI 10.21867/KjK/2024.3.5.

¹ Győri Blanka, IV. éves jogász hallgató, DE ÁJK; Kékesi Klaudia, IV. éves jogász hallgató, DE-ÁJK

² Zódi Zsolt (2022): Platformjog és felhasználóvédelem. *Gazdaság és Jog*, 3-4. sz., 15-18.

³ Tóth András (2022): Az online platformok európai szabályozása. *In Medias Res*. 2022/2. sz., 78–102.

szabályozások már nem elegendőek, és új, sajátos szabályozási keretek szükségesek. Az első ilyen mérföldkő a P2B rendelet volt, amelyet a DSA, a DMA és a platformmunka irányelv követett, tovább mélyítve a platformok működésének jogi szabályozását.⁴

A DSA célja, hogy egységes jogi keretet biztosítson a digitális szolgáltatások számára, különös tekintettel a videómegosztók és streaming platformok felelősségére a felhasználói tartalmak kezelésében.⁵ A rendeletcsomag, amely 2022 októberében lépett hatályba, a versenyképesség fenntartását, a digitális piacok egységesítését, a véleménynyilvánítás szabadságának ösztönzését, valamint a jogorvoslati lehetőségek megerősítését célozza. Szabályozza a tartalomeltávolítás indoklását és a döntések felülvizsgálatát, miközben külön védelmet nyújt a kiskorúak adatainak felhasználása ellen. A DSA átláthatósági előírásokat is tartalmaz, például az ajánlórendszerek és célzott hirdetések működésének nyilvánosságra hozataláról, amelyekről a felhasználókat tájékoztatni kell.⁶

2. A platformjog

Az utóbbi években az európai szinten megalkotott jogszabályok és jogszabálytervezetek egy új jogterület, a platformjog körvonalait kezdték megrajzolni. A platformjog középpontjában a platformok felhasználóinak védelme áll, amelyet a fogyasztóvédelem mintájára felhasználóvédelemnek is nevezhetünk. Ez a jogi szabályrendszer nemcsak ágazatspecifikus előírásokat foglal magában, hanem számos ágazatfüggetlen, egymáshoz nagyon hasonló jogi megoldást is alkalmaz. Ilyenek például a felhasználói fiókokra vonatkozó döntések, mint a kitiltások szigorúbb szabályozása, az algoritmusok átláthatóságának növelése, a panaszkezelési mechanizmusok kialakítása, vagy a platformok működésének nagyobb átláthatósága.⁷

A rendelkezések többsége arra irányul, hogy megvédje a magánszemélyeket és a kisvállalkozásokat a platformok túlhatalmával szemben. De miben is nyilvánul meg ez a túlhatalom? Leginkább abban, hogy a platformok sajátos működéséből adódóan csorbulhat az egyéni szabadság és döntési autonómia. A platformok példátlan mértékben képesek belelátni az egyének privátszférájába, feltérképezni a viselkedésüket, adatokat gyűjteni róluk és tranzakcióikról, valamint a mikrotargetálás révén manipulálni a felhasználókat.

⁴ Gosztonyi Gergely (2021): Az internetes tartalomszabályozás európai típusú szabályozásának kezdetei, avagy irányelvektől a rendeletekig (TWF, AVMS, E-Comm, DSA, DMA). *Jog-Állam-Politika*. 4. sz., 17-32.

⁵ The Digital Services Act (DSA) - Regulation (EU) 2022/2065. <https://www.eu-digital-services-act.com/> (2024. 11. 12.)

⁶ Mi az a DSA? <https://onlineplatformok.hu/cikk/mi-is-az-a-dsa> (2024. 11. 02.)

⁷ Zódi (2022): *i.m.* 15-18.

A helyzetet tovább súlyosítja, hogy ezt a megfigyelést és adatgyűjtést, illetve számos döntést is személytelen mechanizmusok, például algoritmusok végeznek. Mindezt tetézi, hogy bizonyos társadalmi és gazdasági területeken – például a nyilvánosságban vagy egyes piaci szegmensekben – a platformok domináns szerepet szereztek, és megkerülhetetlenné váltak. Ezekben a létszférákban szinte lehetetlen érvényesülni nélkülük, ami tovább fokozza a platformok hatalmának problémáját.⁸

2.1. Átláthatóság

A felhasználóvédelem egyik fontos területe a nagyobb platformok számára előírt megfelelőségi és átláthatósági szabályok összessége. Ezek a szabályok előírják, hogy a platformok tegyék közzé az egyéni felhasználóvédelem érdekében tett intézkedéseiket és az ezekkel kapcsolatos adatokat. A közvetítő szolgáltatók átláthatósági jelentési kötelezettsége elsősorban a tartalommoderálásra terjed ki, beleértve az eltávolított tartalmak típusát, a jogsértések jellegét, valamint a moderációs eljárások részleteit.

Az online platformok kötelesek rendszeresen jelenteni a felfüggesztésekről, a vitarendezési ügyekről, az algoritmusaik működéséről és az aktív felhasználók számáról. Az óriásplatformokra még szigorúbb kötelezettségek vonatkoznak, például online hirdetések adattárának működtetése, az összes adatukhoz való hozzáférés biztosítása az Európai Bizottság számára, kockázatértékelés- és csökkentés, valamint független ellenőrzések elvégzése és eredményeinek nyilvánosságra hozatala.⁹

2.2. A felhasználókkal kötött szerződésekre vonatkozó szabályok és a döntések indoklása

A felhasználóvédelem egyik alapvető eszköze a platformok és felhasználók között kötött szerződések tartalmának szabályozása, amelynek célja az átláthatóság és a felhasználói érdekek védelme. A DSA-tervezet előírja, hogy a közvetítő szolgáltatók szerződéseikben részletesen tájékoztassanak a szolgáltatásaik használatával kapcsolatos korlátozásokról, így például a tartalommoderálás céljairól és módszereiről, beleértve az algoritmusok működését és az emberi felülvizsgálat lehetőségét is. Az óriásplatformok számára további kötelezettségeket is meghatároznak, például a szerződési

⁸ Costica Dumbrava: Key social media risks to democracy: Risks from surveillance, personalisation, disinformation, moderation and microtargeting. EPRS | European Parliamentary Research Service, 2021. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_IDA\(2021\)698845](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_IDA(2021)698845). (2024. 11. 02.)

⁹ Zódi (2022): *i.m.* 15-18.

feltételekben világosan kell ismertetniük az ajánlórendszereik működésének fő paramétereit, valamint a felhasználók számára elérhető beállítási lehetőségeket.

A szerződések minimumkövetelményeit a P2B rendelet is szabályozza, amely előírja, hogy a szerződési feltételek világosak és érthetők legyenek. Emellett kötelező elemekként meg kell jelölniük a felhasználói fiókok korlátozására vagy megszüntetésére vonatkozó döntések indoklását. Ha a szerződési feltételek módosulnak, a felhasználókat előzetesen értesíteni kell, és legalább 15 napos türelmi időt kell biztosítani számukra a módosítások elfogadására vagy a szerződés felmondására.

Az üzleti felhasználók számára különösen fontos védelmet nyújtanak ezek a szabályok. Az üzleti partnerekkel kötött szerződések esetében például kötelező a korlátozó döntések átlátható indoklása, továbbá a szolgáltatások teljes megszüntetését legalább 30 nappal korábban jelezni kell, kivéve, ha nemzeti jogszabályok alapján sürgős intézkedés szükséges. E szabályok célja, hogy a platformok működése kiszámíthatóbbá váljon, és a felhasználók, valamint üzleti partnerek számára csökkentsék az egyoldalú döntéshozatal kockázatát.¹⁰

2.3. Tartalommoderálás és jogellenes tartalmak

Az európai szabályozások a tartalommoderálás és a jogellenes tartalmak kezelésének új kereteit határozzák meg, amelyek az önszabályozás fenntartása mellett minimumkövetelményeket írnak elő. A DSA-javaslat a közvetítő szolgáltatóknak transzparenciát követel meg: szerződési feltételeikben tájékoztatniuk kell a felhasználókat a moderálási elvekről, az algoritmusok és az emberi felülvizsgálat szerepéről, valamint éves jelentéseket kell közzétenniük a moderálási tevékenységeikről.

A jogellenes tartalmak, például gyűlöletbeszéd, terrorista vagy diszkriminatív tartalom, illetve jogellenes tevékenységek, mint a gyermekek szexuális zaklatását ábrázoló képek megosztása, bejelentési rendszereken keresztül jelezhetők. Az ilyen bejelentések esetében a szolgáltatók kötelesek haladéktalanul intézkedni a tartalmak eltávolítása vagy elérhetetlenné tétele érdekében, különös figyelemmel a véleménynyilvánítás szabadságának védelmére. A megbízható jelzők, akik a jogellenes tartalmak kezelésében különös szakértelemmel rendelkeznek, prioritást élveznek az értesítéseik feldolgozásakor. Az online platformok kötelesek tájékoztatni az illetékes hatóságokat, ha súlyos bűncselekmény gyanújára utaló információval rendelkeznek.

További előírás, hogy a tárhelyszolgáltatók felelősség alóli mentességük megőrzése érdekében kötelesek lépéseket tenni, amint tudomást szereznek jogellenes tartalmakról. Az online óriásplatformoknak nyilvánosan

¹⁰ Tóth (2022): *i.m.*78-102.

hozzáférhetővé kell tenniük hirdetéseik adatait, ezzel segítve a kutatást és a szabályozási felügyeletet, különösen az olyan jogellenes hirdetések és manipulatív technikák kapcsán, amelyek negatívan befolyásolhatják a közérdeket.¹¹

2.4. A vitarendezés és jogorvoslati lehetőségek

A felhasználóvédelem további eszköze a panaszkezelési és vitarendezési mechanizmusok, amelyek jogorvoslati lehetőséget biztosítanak, különösen algoritmusok által hozott döntések esetén. Ezek lehetnek belső (platformon belüli) vagy külső (független) mechanizmusok. A belső rendszerek példái a DSA és P2B szabályozások által előírt panaszkezelési eljárások, míg a külső mechanizmusok között szerepelhetnek a független vitarendezési eljárások vagy megbízható bejelentők alkalmazása. Ezeket általános felhasználóvédelmi eszközként kezelik a szabályozások.¹²

2.5. Az algoritmusok

A DSA és a kapcsolódó szabályozások célja az algoritmusok átláthatóságának növelése, különös tekintettel az online platformokra és digitális munkaerőplatformokra. Az algoritmusok működésének alapvető célja, hogy a felhasználóknak olyan tartalmakat ajánljanak, amelyek érdeklődésükre számot tarthatnak, és amelyek reakciókat váltanak ki. Ezáltal a platformok biztosítják, hogy a felhasználók aktívak maradjanak, ami különösen fontos az ingyenesen használható szolgáltatások számára, hiszen az aktív felhasználók hirdetéseket láthatnak, ezzel bevételt generálva a platformoknak. Az algoritmusok a felhasználói tevékenységeket, érdeklődést és reakciókat adatokká alakítva képesek előre jelezni, hogy milyen tartalmak vonzóak a felhasználók számára.

Ez a folyamat ugyan kényelmes, hiszen a felhasználónak nem kell aktívan keresnie az érdeklődésének megfelelő tartalmat, de hosszú távon veszélyeket is rejt. Az algoritmusok hajlamosak olyan tartalmakat ajánlani, amelyek megerősítik a felhasználók meglévő véleményét, kizárva az ellentétes nézeteket. Ez véleménybuborékok kialakulásához vezethet, amelyek növelik a társadalmi szakadékokat, elősegítik az álhírek terjedését, és megerősítik a szélsőséges nézeteket.¹³

A DSA szabályozása előírja, hogy a tartalommoderálást és rangsorolást végző algoritmusok működéséről a felhasználók számára tájékoztatást kell nyújtani, beleértve a döntési mechanizmusokat és az alkalmazott

¹¹ DSA 14., 22., 23., 63. preambulumbekzdés.

¹² Zódi (2022): *i.m.* 15-18.

¹³ Szikora Tamás (2021): A közösségi oldalak algoritmusának véleménybefolyásoló ereje. *In Medias Res.* 1. sz., 143-154.

óvintézkedéseket. Az automatizált döntéseknél emberi beavatkozási lehetőséget is biztosítani kell, valamint az érintetteknek joguk van magyarázatot kérni és megkérdőjelezni az őket érintő jelentős döntéseket. Ez a megközelítés nemcsak átláthatóságot garantál, hanem csökkenti az algoritmusok által okozott torzítások és visszaélések kockázatát.

A digitális munkaerőplatformokon az algoritmusok a munkaszervezési funkciók egy részét is átveszik, például a feladatkiosztást, az értékelést és a szankciók kiszabását. A szabályozások biztosítják, hogy ezek az algoritmusok ne gyakoroljanak jogtalan nyomást a dolgozókra, és ne veszélyeztessék azok fizikai vagy mentális egészségét. Az MI-rendszerekkel kapcsolatos külön szabályozás célja, hogy az algoritmusok működése átláthatóbb legyen, és hogy emberi felügyeletet biztosítsanak a magas kockázatú alkalmazások esetében.¹⁴

A digitális platformok és az általuk használt technológiák rendkívüli ütemben fejlődnek, és ezek a változások számos jogi, gazdasági és társadalmi kihívást hoznak magukkal. Az Európai Unió új szabályozásai különösen nagy figyelmet fordítanak a felhasználók védelmére, átláthatóságra és a platformok felelősségére, biztosítva, hogy a digitális szolgáltatások működése ne sértse a társadalmi érdeket és a közbizalmat. Ugyanakkor, bár az új rendelkezések már jelentős előrelépést jelentenek, a digitális világ rohamos változása folyamatos alkalmazkodásra kényszeríti a jogrendszereket. A jövőbeli jogalkotás egyik legnagyobb kihívása így az, hogy elérhetjük a digitális technológiák hatékony szabályozását úgy, hogy közben biztosítsuk a véleménynyilvánítás szabadságát, a piaci versenyt és a felhasználók jogait.

Források jegyzéke:

- Costica Dumbrava: Key social media risks to democracy: Risks from surveillance, personalisation, disinformation, moderation and microtargeting. EPRS | European *Parliamentary Research Service*, 2021.
- Gosztonyi Gergely (2021): Az internetes tartalomszabályozás európai típusú szabályozásának kezdetei, avagy irányelvektől a rendeletekig (TWF, AVMS, E-Comm, DSA, DMA). *Jog-Állam-Politika*. 4. sz., 17-32.
- Szikora Tamás (2021): A közösségi oldalak algoritmusának véleménybefolyásoló ereje. *In Medias Res*. 1. sz., 143-154.

¹⁴ Tóth (2022): *i.m.* 78-102.

- Tóth András (2022): Az online platformok európai szabályozása. *In Medias Res.* 2022/2. sz., 78-102.
- Zódi Zsolt (2022): Platformjog és felhasználóvédelem. *Gazdaság és Jog.* 3-4. sz., 15-18.
- Mi is az a DSA? [https://onlineplatformok.hu/cikk/mi-is-az-a-dsa\(2024.11.02.\)](https://onlineplatformok.hu/cikk/mi-is-az-a-dsa(2024.11.02.))
- The Digital Services Act (DSA) - Regulation (EU) 2022/2065. [https://www.eu-digital-services-act.com/\(2024.11.02.\)](https://www.eu-digital-services-act.com/(2024.11.02.))
- Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act) OJ L 277, 27.10.2022, p. 1-102.

A „DIARRA-SZABÁLY”, AVAGY A HIVATÁSOS LABDARÚGÓK NEMZETKÖZI ÁTIGAZOLÁSÁRA VONATKOZÓ ÍTÉLETET HOZOTT AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA*

*Mészáros Tamás*¹

*A futball világa az elmúlt hónapokban egy bírósági döntéstől hangos. A „Lassana Diarra ügy” bejárta a sajtót és azt beszéljük, hogy ez megreformálhatja a játékosok leigazolásának körülményeit. A tanulmányomban azt fogom körüljárni, hogy milyen kapcsolódási pontja van ennek az ügynek a munkavállalók szabad mozgásához és milyen hatással lehet ez a sportra, elsősorban a labdarúgásra és az EU esetjogára. Mielőtt az ügy részleteibe belemerülök, szeretném bemutatni a munkavállalók szabad mozgásának jogát és a Bosman-szabályt, mely hozzátartozik az adott ügy előzményeihez, hiszen szintén a labdarúgók igazolásával és mozgásával kapcsolatos tényállás jelent meg benne, melynek ítélete mára egy fontos pontja az európai sportjognak.*²

1. A munkavállalók szabad mozgása

A munkaerő szabad mozgása az Európai Unióban előnyös mind az egyének, mind pedig a fogadó tagállamok számára. Ez a jog lehetőséget biztosít az uniós polgároknak arra, hogy szabadon vállaljanak munkát bármely tagállamban, javítva ezzel élet- és munkakörülményeiket. Ezzel egyidejűleg a fogadó országok betölthetik az üres álláshelyeket, valamint enyhíthetik a munkaerőhiányt.

A munkavállalók szabad mozgásának rendszere öt kulcsfontosságú elemet foglal magában. Az első a diszkrimináció tilalma, amely megakadályozza az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetést. Ez vonatkozik a toborzási eljárásokra, az álláshirdetések feltételeire, valamint a foglalkoztatási és munkafeltételekre, így például a bérezésre, a munkaviszony megszüntetésére és a képzésekhez való hozzáférésre is.

A második elem az egyenlő hozzáférés joga, amely biztosítja, hogy az uniós polgárok gyermekei ugyanolyan feltételek mellett vehetik igénybe az oktatási és képzési lehetőségeket a fogadó országban, mint a helyi lakosok.

A harmadik elem a szociális jogok, amelyek garantálják, hogy az uniós munkavállalók ugyanolyan szociális és adókedvezményekben részesüljenek,

* DOI 10.21867/KjK/2024.3.6.

¹ Mészáros Tamás, V. éves jogász hallgató, DE ÁJK

² Bertoldó András (2015): Pályára lép: Bosman helyett H. Müller? *Európai Jog*, 2015/6., 7-12. , 492/2011/EU rendelet a munkavállalók Unión belüli szabad mozgásáról.

mint a helyi munkavállalók. Jogosultak lakhatási támogatásra, valamint felkerülhetnek a lakásjegyzékbe is.

A negyedik elem a szakszervezeti jogok, amelyek biztosítják, hogy az uniós polgárok azonos jogokat élvezzenek a szakszervezetekben, beleértve a szavazati jogot és a vezetői tisztségek betöltésének lehetőségét.

Az ötödik elem a nyelvtudás követelménye, amely szerint a fogadó tagállam előírhatja a nyelvismeretet, de csak ésszerű és az adott állás betöltéséhez szükséges mértékben. Fontos megjegyezni, hogy az állampolgárság alapján történő megkülönböztetés tilalma nem vonatkozik azokra az állásokra, amelyek hatósági jogkörrel vagy a közérdek védelmével kapcsolatosak; ezeket a pozíciókat a tagállamok fenntarthatják saját állampolgáraik számára. A munkavállalók szabad mozgásával kapcsolatos kérdések kezelésére egy tanácsadó bizottság működik, amely segíti az Európai Bizottságot. Ebben a bizottságban az Európai Munkaügyi Hatóság is aktív szerepet vállal.³

2. Bosman-szabály

Az Európai sportjog egyik nagy mérföldköve volt az Európai Unió Bíróságának 1995-ben hozott ítélete, melyet az utókor már Bosman-szabályként ismer és precedensként hozható fel az Európai Unió esetjogában is a munkavállalók szabad mozgásával kapcsolatban. Jean-Marc Bosman egy belga futballista volt az RFC Liège (a továbbiakban: RCL) kötelékein belül.

A belga futballistának egy új egyéves szerződést ajánlott fel a klubja, melyet elutasított, arra hivatkozással, hogy túl alacsony lenne a bére az eddigiekhez képest. Így a klub a szerződés nélküli játékost átigazolási listára helyezte, úgynevezett képzési díj fejében válhatott igazolhatóvá, mely ebben az időben irreálisan magasnak számított. Ez elsősorban a játékos képzésének költségeit és pótlásának kiadásait fedezte. A képzési díj megfizetése az új csapat kötelezettsége lett volna. A játékosért a másodosztályú FC Littoral de Dunkerque jelentkezett, aki nem tudta megfizetni ezt az összeget, mely nagyjából 12 millió belga franknak felelt meg. Ezzel a volt klubja akadályozta Bosman átigazolását. Az RCL végül felfüggesztette a játékjogát.

Ennek visszavonása iránt Bosman 1990-ben pert indított a Liège-i elsőfokú bíróságon (tribunal de première instance de Liège), mivel a Belga Labdarúgó Szövetség, az URBSFA (Union Royale Belge des Sociétés de Football Association ASBL) és az UEFA (Union of European Football Associations) vagyis az Európai Labdarúgó-szövetség szabályai akadályozták abban, hogy szerződése lejártá után belga csapatától egy francia klubhoz igazoljon. Az érdemi kereset benyújtásával egyidejűleg ideiglenes intézkedés iránti kérelmet

³ Az Európai Parlament és a Tanács 492/2011/EU Rendelete (2011. április 5.) a munkavállalók unión belüli szabad mozgásáról

is előterjesztett, amely elsősorban arra irányult, hogy a bíróság kötelezze az URBSFA-t és az RCL-t havi 100.000 belga frank megfizetésére, mindaddig, amíg új munkáltatót nem talál, valamint másodsorban tiltsa meg az alpereseknek, hogy – különösen bizonyos pénzösszeg megfizetésének követelésével – megakadályozzák az elhelyezkedését, illetve harmadsorban, hogy terjesszen kérdést a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra. A bíróság helyt adott a keresetnek és ideiglenes intézkedésében havi 30.000 belga frank fizetésére kötelezte az alpereseket, illetve megtiltotta azt is, hogy akadályozzák az elhelyezkedését. Ezen felül előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztett elő (C-340/90. sz. ügy) a Szerződés 48. cikkének értelmezésére vonatkozóan, a hivatásos játékosok átigazolására vonatkozó szabályok tekintetében.⁴

Az alapügy tényállása mellett a Bíróság a labdarúgó szervezetek állampolgársági szabályait is vizsgálta, amelyek a mérkőzésenként pályára lépő a klubtól eltérő nemzetiségű más uniós állampolgárságú játékosok számát korlátozták. Ez hosszas vita után került a Bíróság látókörébe.

A Bosman-ügy kapcsán az Európai Bíróság három kulcsfontosságú döntést hozott az EGK-Szerződés 48. cikkének alkalmazásával kapcsolatban:

- Átigazolási díjak és költségtérítések: A bíróság kimondta, hogy az EGK-Szerződés 48. cikkével ellentétes, ha a sportegyesületek szabályai szerint egy tagállam hivatásos labdarúgója csak akkor igazolhat más tagállamban lévő klubhoz a szerződése lejártá után, ha az új klub átigazolási díjat, nevelési vagy képzési költségtérítést fizet az előző klubnak.
- Külföldi játékosokra vonatkozó korlátozások: Szintén ellentétes a 48. cikkel az olyan szabályozás, amely korlátozza, hogy a klubok hány más tagállam állampolgárságával rendelkező játékost állíthatnak pályára az általuk szervezett mérkőzéseken.
- Múltbéli követelések korlátozása: Az ítélet kimondta, hogy az EGK-Szerződés 48. cikkére nem lehet visszamenőlegesen hivatkozni olyan átigazolási díjak és költségtérítések visszatérítésére, amelyek az ítélet előtt már kifizetésre kerültek, vagy amelyek az ítélet előtti kötelezettségeken alapulnak. Kivéve, ha az érintett fél az ítélet előtt jogi lépéseket tett ezekkel kapcsolatban.

Ez az ítélet alapvetően változtatta meg az európai labdarúgás szabályozását, elősegítve a játékosok szabad mozgását az uniós tagállamok között.⁵

⁴ A Bíróság C-415/93. sz. ügyben hozott ítélete

⁵ Kecskés László - Soós Tamás (2023): Kiterjesztette az Európai Bíróság a Bosman ítélet sportolókra vonatkozó kedvezményét, *Európai Jog*, 2003/6., 39-44.

3. Mi változott az ítélet óta?

Az ítélet fontos alapköve lett az európai labdarúgásnak és más sportoknak, melyet azóta is alkalmaznak gyakorlatban. Ez nem jelentette azt, hogy a klubok ne keressenek kikapukat ilyen és ehhez hasonló esetekre. A játékos árak már az egekbe szöktek az elmúlt évtizedekben és minden klub potenciális bevételként tekint olyan labdarúgókra, akiket már nem alkalmaznának vagy távozni szeretnének. A klubok pedig megpróbálják megtalálni a módját, hogy véletlenül sem ingyen távozzon egy-egy játékos...

4. Előzmények

Ezzel jutottunk el az adott ügy tényállásához. Az ügy tényállása szerint egy korábbi francia válogatott labdarúgó, Lassana Diarra (a továbbiakban: BZ) 2013. augusztus 20-án négyéves szerződésben egyezett meg és írt alá a Futbolny Klub Lokomotiv, ismertebb nevén a Lokomotiv Moszkva orosz labdarúgó klubbal. Egy év múlva, 2014. augusztus 22-én, a Lokomotiv Moszkva megszüntette a szerződését és arra kérte a Nemzetközi Labdarúgó Szövetség, (The Fédération Internationale de Football Association) ismertebb nevén, FIFA Vitarendezési Tanácsát (a továbbiakban: vitarendezési tanács), hogy kötelezze BZ-t húsz millió euró kártérítés megfizetésére, mivel megszegte a szerződést azáltal, hogy alapos indok nélkül felmondott. Ezt követően BZ új klub keresésébe kezdett, amely bonyolultnak bizonyult számára, hiszen fennállt az a kockázat, hogy az új klubot egyetemlegesen kötelezik a kár megfizetésére.

A Sporting du pays de Charleroi volt az egyetlen, amelytől 2015. február 19-én ajánlatot kapott. Az ajánlat az alábbi két együttes felfüggesztő feltételt tartalmazta: az SA Sporting du Pays de Charleroi szabályszerűen igazolja le és minősítse abból a célból, hogy legkésőbb 2015. március 30-ig részt vehessen a belga királyi labdarúgó-szövetség, az UEFA és a FIFA által szervezett bármely hivatalos versenyen az első osztályban. Valamint, hogy ugyanezen határidőn belül szerezzen írásbeli és feltétel nélküli megerősítést arról, hogy a Sporting du Pays de Charleroi-t nem terheli egyetemleges kötelezettség, amelyért BZ esetlegesen felelősséggel tartozik. 2015. május 18-i határozatával a vitarendezési tanácsa részben helyt adott a Lokomotiv Moszkva kérelmének, és a BZ által fizetendő kártérítés összegét 10,5 millió euróban állapította meg, BZ kérelmeit pedig elutasította.

A vitarendezési tanács azt is kimondta, hogy a FIFA átigazolási szabályzatának 17.2 cikke a jövőben nem alkalmazható BZ-re. BZ fellebbezést nyújtott be a Sport Választottbíróóság elé, akik 2016. május 27-én helybenhagyták a határozatot.⁶

⁶ 172/24. sz. sajtóközlemény

BZ a hainaut-i gazdasági bíróság, charleroi-i kollégium (Tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi) előtt keresetet nyújtott be a FIFA-val és az URBSFA-val szemben 6 millió euró elmaradt haszon megtérítése iránt, amelynek elmaradása ez utóbbiak mulasztása. Hivatkozott arra, hogy az uniós jog értelmében jogellenes a FIFA szabályzata és ennek következménye a jogsértés ténye.

5. FIFA Vitarendezési Tanácsa

A Bosman-ügy nyomán a FIFA 2001-ben létrehozta a Vitarendezési Kamrát (Dispute Resolution Chamber, DRC). A DRC a FIFA döntéshozó testülete, amely a futball szereplői – elsősorban játékosok és klubok – közötti választottbírói és vitarendezési eljárásokat kínál. A DRC 33 állandó tagból áll, köztük egy elnökből és két alelnökből.

A DRC általában háromféle vitában rendelkezik hatáskörrel:

- Nemzetközi viták az ITC, (International Clearance Certificates) vagyis Nemzetközi Átigazolási Igazolás kiadásával kapcsolatban: A DRC olyan nemzetközi vitákban járhat el, amelyek klubok és játékosok között merülnek fel a szerződéses stabilitás fenntartása érdekében, amikor ITC iránti kérelem történik, és az érintett fél igényt nyújt be az ITC-vel kapcsolatban. Az ilyen viták jellemzően akkor fordulnak elő, amikor egy játékos egyoldalúan felmondja a szerződését, hogy új klubhoz csatlakozzon, és az előző klub azt állítja, hogy a felmondás jogellenes, azaz nem indokolt.⁷
- Nemzetközi dimenziójú viták klubok és játékosok között: A DRC hatásköre kiterjed a klubok és játékosok közötti, nemzetközi dimenziójú vitákra, például minden olyan szerződéses vitára, ahol a játékos állampolgársága eltér attól az országtól, ahol a klub székhelye található. Ezek a viták jelentős részét teszik ki a DRC által kezelt ügyeknek. Az alapvető kérdés általában az, hogy valamelyik fél egyoldalúan, indokoltan szüntette-e meg a szerződést. A szerződés megszüntetésének következményei attól függenek, hogy van-e indokolt ok. Mind a játékos, mind a klub pénzügyi felelősségre vonható, és sportszankciónak is alávethető, például a játékos eltiltható egy időszakra, a klub pedig kizárható egy vagy több átigazolási időszakból.

Luxembourg, 2024. október 4., Labdarúgás: a FIFA hivatásos labdarúgók nemzetközi átigazolására vonatkozó egyes szabályai ellentétesek az uniós joggal, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2024-10/cp240172hu.pdf> (letöltve: 2025.01.21.)

⁷ Espen Auberg: FIFA's decision-making bodies, <https://www.easportslaw.com/news/disputes-in-international-football-fifa-decision-making-bodies> (letöltve: 2025.01.21.)

- Képzési kompenzációval és szolidaritási mechanizmussal kapcsolatos viták: A DRC az olyan nemzetközi dimenziójú vitákat is tárgyalhatja, amelyek képzési kompenzációval és szolidaritási mechanizmussal kapcsolatosak, például amikor az érintett klubok különböző szövetségekhez tartoznak, vagy amikor a játékos állampolgársága eltér az érintett klubok országától. A képzési kompenzációt és a szolidaritási mechanizmust a FIFA 2001-ben, szintén a Bosman-ügy nyomán vezette be, azzal a céllal, hogy ösztönözze a fiatal labdarúgók képzését, és erősítse a klubok közötti szolidaritást azáltal, hogy pénzügyi kompenzációt biztosít azoknak a kluboknak, amelyek fiatal játékosok képzésébe fektettek be.

6. Az ítélet

2017. január 19-én a bíróság alaposnak tekintette a keresetet és 60 001 euró ideiglenes összeg megfizetésére kötelezte a FIFA-t és a belga királyi labdarúgó-szövetséget. A döntés ellen a FIFA fellebbezést nyújtott be. A monsi fellebbviteli bíróság pedig előzetes döntéshozatalra terjesztette elő az ügyet az Európai Unió Bíróságához (a továbbiakban: EUB).

Az EUB 2024. október 4-én hozott ítéletében úgy döntött, hogy ellentétes az uniós joggal azon szabályok összessége, amelyek szerint a játékos és az őt szerződtetni kívánó klub egyetemlegesen felelősek a korábbi klubnak járó kártérítés megfizetéséért. Továbbá az a szabály is ellentétes az uniós joggal, miszerint az új klub sportbüntetéssel sújtható és megtiltható számára az új játékosok igazolása, amíg az előző klub nem állítja ki az ITC-t.

Az EUB mérlegelés eredményeként arra jutott, hogy a szóban forgó szabályok alkalmasak arra, hogy akadályozzák a munkavállalók szabad mozgását, elsősorban a hivatásos labdarúgók tekintetében. Ezen szabályok óriási pénzügyi, jogi és sportkockázatot jelentenek az érintett játékosokra és klubokra, hiszen ezzel akadályozzák ezen igazolásokat. A szükségesség, arányosság vizsgálata során a Bíróság úgy ítélte, hogy a szabályzat több szempontból is túllépi a szükséges mértéket a cél eléréséhez. A Bíróság szerint a szerződés alapos indok nélkül történő megszüntetése miatti kártérítés fizetése ésszerűen szükségesnek tekinthető, viszont a kártérítés mértékének olyan összegnek kell lennie, amely ésszerűen szükségesnek tekinthető a másik fél által a szerződésből eredő kár megtérítéséhez és ahhoz, hogy visszatartsa a másik felet a szerződés alapok ok nélkül történő megszüntetésétől.

A Bíróság emellett azt állapította meg, hogy a FIFA átigazolási szabályzatának 17. cikkének (2) és (4) bekezdése meghaladja a jogszerű cél eléréséhez szükséges mértéket. Az új klubnak az egyetemleges felelősségének megállapítása abból a szempontból problémás, hogy semmilyen szerepet nem játszott a szerződés megszüntetésében. Ebben az esetben lehet azzal érvelni,

hogy a vitarendezési tanács jogosult arra, hogy korlátozza az egyetemleges felelősség elvének alkalmazását, de a Bíróság szerint ez nem biztosítja a játékos és a klubok számára a jogbiztonságot, hiszen ez a jogintézmény az egyes eljárások gyorsaságától és kivitelezhetőségétől is függ. A vizsgálat kiterjedt az ITC kibocsátására is. A FIFA átigazolási szabályzata szerint megtagadhatják az ITC kibocsátását azon állítás alapján, hogy a játékos nem tartotta be a szerződésének feltételeit és emiatt szüntette meg a szerződését. Természetesen itt is a fennáll az az érv, hogy a FIFA eltekinthet a rendelkezés felett az új klub kérésére. A Bíróság véleménye szerint az elemei túl bizonytalanok ahhoz, hogy szükségesnek tekinthetők a szerződéses stabilitás eléréséhez.

A nemzetközi átigazolására vonatkozó egyes szabályok mindemellett korlátozzák, bizonyos esetekben akadályozzák a határokon átnyúló versenyjogot is. A Bíróság megállapította, hogy a vitatott szabályok célja az EU-ban letelepedett hivatásos labdarúgóklub között esetlegesen fennálló, határokon átnyúló verseny korlátozása, sőt megakadályozása, amelyek egyoldalúan más klubnál szerződéssel rendelkező játékosokat vagy játékosokat igazolnak, akik a szerződésüket állítólag megsértették alapos indok nélküli felmondással. A Bíróság szerint a hivatásos labdarúgásban alapvető szerepet játszik a képzett játékosok leigazolásáért folyó verseny és azon szabályok, amelyek általános jelleggel korlátozzák ezt a formáját a versenynek. A Bíróság rámutat arra, hogy a hivatásos labdarúgásban kiemelt fontosságú a már képzett játékosok átigazolása körüli verseny. Azok a szabályok, amelyek általánosan korlátozzák ezt a fajta versenyt, a munkaerő elcsábítását megakadályozó megállapodásokkal mutatnak hasonlóságot. Ezen szabályokról úgy vélekedik a Bíróság, hogy nem elengedhetetlenek vagy szükségesek.⁸

Személyes véleményem szerint ez az ítélet egy újabb mérföldkő az európai sportjog életében, mely tovább alakíthatja ezt a fiatal jogágot és iránymutatást adhat a jogalkotásban a sportági szakszövetségek életében. Azzal, hogy az Európai Unió Bírósága ellentétesnek ítélte meg a FIFA átigazolási szabályzatának támadott pontjait, így a labdarúgást a világ összes pontján változtathatja, hiszen más kontinensek labdarúgó szakszövetségei is hozzá tartoznak. A labdarúgás mellett más sportok átigazolási szabályai tekintetében is iránymutatásként szolgálhat, hiszen a képzett sportolókért folyó verseny nem csak ebben a sportban mutatkozik meg. Ez az ítélet pedig a Bosman-szabály továbbélésében adhat segítséget az EU joggyakorlatában, mely hozzájárul a munkavállalók szabad mozgásához az Európai Unión belül.

⁸A Bíróság C-650/22. sz. ügyben hozott ítélete

Források jegyzéke:

- A Bíróság C-650/22. sz. ügyben hozott ítélete
- A Bíróság C-415/93. sz. ügyben hozott ítélete
- 172/24. sz. SAJTÓKÖZLEMÉNY
- Luxembourg, 2024. október 4., Labdarúgás: a FIFA hivatásos labdarúgók nemzetközi átigazolására vonatkozó egyes szabályai ellentétesek az uniós joggal, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2024-10/cp240172hu.pdf>
- Kecskés László - Soós Tamás (2003): Kiterjesztette az Európai Bíróság a Bosman ítélet sportolókra vonatkozó kedvezményét, *Európai Jog* 2003/6., 39-44.
- Bertaldó András (2005): Pályára lép: Bosman helyett H. Müller? *Európai Jog*, 2015/6., 7-12.
- 492/2011/EU rendelet a munkavállalók Unión belüli szabad mozgásáról
- Espen Auberg: FIFA's decision-making bodies, <https://www.easportslaw.com/news/disputes-in-international-football-fifas-decision-making-bodies>
- Az Európai Parlament és a Tanács 492/2011/EU Rendelete (2011. április 5.) a munkavállalók unión belüli szabad mozgásáról

SZERZŐINK FIGYELMÉBE

A Közjavak folyamatosan várja a minimum 10.000, maximum 25.000 karakter terjedelmű, a folyóirat profiljába illeszkedő tanulmányokat. A kéziratok megküldése előtt javasoljuk a formai követelményekre vonatkozó szabályok áttanulmányozását. A megjelentetni kívánt tanulmányokat a szerkesztőbizottság részére az alábbi e-mail címre kérjük megküldeni: bartha.ildiko@law.unideb.hu

A szerkesztőbizottság által befogadott tanulmányok hagyományos módon, a negyedévente megjelenő elektronikus folyóiratban, valamint az interaktív kozjavak.hu blogoldalon is megjelennek. Erre tekintettel a tanulmányok elkészítését és benyújtását kétféle formában kérjük megtenni.

Formai követelmények

A tanulmányokat word dokumentumban, Times New Roman betűtípusban, 12-es betűmérettel, normál sortávolsággal, sorkizártan kérjük elkészíteni.

Hivatkozási rendszerre vonatkozó követelmények

A szerkesztőbizottság kéri a szerzőket, hogy amennyiben lehetőség van rá, a tanulmányokat egyfelől a hagyományos szövegekőzi lábjegyzettel ellátott formátumban, valamint az elektronikus megjelentetést elősegítő sorkőzi hivatkozásokat tartalmazó változatban is szíveskedjenek elkészíteni.

1. Blog változat:

Amennyiben a forrás nyilvános weboldalon is teljes terjedelemben elérhető (pl. egy hatályos törvényszöveg, tanulmány, jelentés stb.), akkor a wordbe ágyazott hiperhivatkozással (a hiperlinket a szövegben a forrásra egyértelműen utaló szóhoz vagy szókapcsolathoz rendeljük hozzá).

Példa:

"Az információszabadság lényege, hogy a társadalom tagjainak joga van a közérdekű adatokat ([Infotv. 3. § 5.](#)) megismerni, betekinteni az ezekkel kapcsolatos dokumentációba."

Amennyiben tudományos irodalmi forrást hivatkozunk meg ezzel a módszerrel, a hiperlink alatt csak olyan elérhetőséget adjunk meg, amely a közlemény bibliográfiai adatait is teljeskörűen tartalmazza és a szerzői jogi követelményeknek megfelelően lett közzétéve. Amennyiben ez nem lehetséges, a 2. pontban ismertetett hivatkozási formát alkalmazzuk.

Ha nem érhető el (vagy nem teljes terjedelemben) a forrás nyilvános weboldalon, a forrást a megfelelő szövegrész után szögletes zárójelben jelöljük a folyóirat változathoz lentebb megadott hivatkozási rendszer szerint.

2. Folyóirat változat:

Könyveknél:

Sivák József–Vigvári András (2012): *Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába*. Budapest: Complex, 35-40.

Tanulmánykötetben, gyűjteményes kötetben megjelent szövegek esetében:

Mickiewicz, Ellen (2000): Institutional Incapacity, the Attentive Public, and Media Pluralism in Russia. In: Richard Gunther, Richard Mughan, Anthony (eds.): *Democracy and the Media*. Cambridge: Cambridge University Press., pp. 85–121.

Folyóiratban megjelent tanulmány esetében:

Selck, J. Torsten (2004): On the Dimensionality of European Union Legislative. In: *Journal of Theoretical Politics*. Vol. 16., No. 2. April, pp. 203–222.

Hetilapokban/napilapokban megjelent, szerző nélküli írások hivatkozása:

Közös rendszer – felkészült irányítás (2011). In: *Szabadhajdú Városi Hetilap*, 2011. 21. évf. 42. sz. (12. 20.) 4–5. old.

Mindegyik fenti esetben az alábbiak szerint kérjük a pontos oldalszám megjelölését, amennyiben szükségessé válik: magyar szakirodalomnál „34–54. old.” és angol szakirodalomnál „pp. 34–54.”

Kérjük, hogy a szerzők a tervezett tanulmány részét képező képeket, ábrákat vagy táblázatokat is külön dokumentumban is küldjék el (ábrák és táblázatok esetében olyan formátumban, amelyben lehetséges ezek szerkesztése - diagramoknál excelben).

© 2024 DE Köszolgáltatási Kutatócsoport.

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a szerzők írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható.

Idézni, szöveges tartalmat átvenni csak a forrásra való hivatkozással szabad.